Défense nationale

Comité consultatif du Ministre
sur l'efficacité administrative

National Defence

Minister's Advisory Committee
on Administrative Efficiency

Réaliser l'efficacité administrative

Rapport présenté au
ministre de la Défense nationale

par le

Comité consultatif sur l'efficacité administrative

Le 21 août 2003

Canada

Sommaire administratif

Lorsque le Comité consultatif du ministre de la Défense nationale sur l'efficacité administrative a entrepris son examen du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC) en février 2003, il lui a été évident que les Forces canadiennes et le MDN traversent une période de transition.

Au cours de la dernière décennie du XX^{e} siècle, le contexte de sécurité de la guerre froide, potentiellement très dangereux mais relativement stable, qui avait déterminé les efforts de défense du Canada pendant une quarantaine d'années, a fait place à un monde plus incertain et plus imprévisible. Depuis, les attaques dirigées contre les États-Unis le 11 septembre 2001 et les attaques subséquentes à Bali, en Indonésie, et ailleurs ont renforcé cette nouvelle réalité et intensifié la sensibilisation et les préoccupations à l'égard de la menace que pose le terrorisme international.

Durant la même période, le rythme remarquablement accéléré de l'évolution de la technologie et la croissance du secteur des technologies de l'information ont eu, et continuent d'avoir de profondes répercussions sur les organisations, entraînant des « révolutions » dans la gouvernance et la responsabilité des affaires militaires et des activités commerciales. Ces révolutions changent fondamentalement la façon dont l'information et les grandes organisations sont gérées et les moyens par lesquels elles doivent rendre des comptes, ce qui crée à la fois des possibilités et des défis pour le MDN et les FC.

À l'échelle mondiale, les principaux alliés du Canada, soit les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ont tous mis en œuvre des stratégies de transformation militaire afin d'élaborer de nouvelles capacités de réagir à l'évolution de la technologie et du cadre de sécurité. À cet égard, le Comité a lu avec beaucoup d'intérêt le Rapport annuel du Chef d'état-major de la Défense de 2002-2003, intitulé *À l'heure de la transformation*, dans lequel il a déclaré que « dans le cas du Canada, il ne s'agit pas de déterminer si nous devons transformer les Forces canadiennes, mais plutôt de décider des meilleurs moyens à prendre pour optimiser la transformation ».

Lorsqu'il a abordé son mandat, le Comité était très conscient de ce vaste défi de transformation. En effet, la gamme étendue de facteurs qui façonnent la Défense[1] a contraint le Comité à se demander, dans le cadre de son examen, si la Défense est convenablement structurée pour réaliser la transformation nécessaire.

Une gestion efficace constitue l'une des pierres angulaires de l'administration efficiente de toute organisation. Pour la Défense, un solide cadre de gestion est à la fois une nécessité et un défi. Les pouvoirs et les fonctions ayant trait à la Défense découlent de la *Loi sur la défense nationale*, et la direction est assurée par le Ministre et le Chef

[1] Par souci de brièveté, le terme « Défense » est utilisé dans le présent rapport pour désigner le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes. Lorsque le rapport fait référence uniquement au « Ministère » (MDN) ou aux « Forces canadiennes » (FC), cela indique que l'observation se rapporte principalement à l'organisation mentionnée.

d'état-major de la Défense pour les FC. Les pouvoirs et les fonctions se rapportant au MDN, c'est-à-dire l'élément civil de la Défense, proviennent de plusieurs autres lois du Parlement, dont la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La Défense est donc une organisation imposante et complexe qui est administrée par l'entremise d'un quartier général national intégré. Ensemble, le MDN et les FC accomplissent une mission difficile, à savoir défendre le Canada, ses intérêts et ses valeurs, tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales.

Toutefois, en raison de la nature des affaires militaires et étant donné que le Canada est une démocratie, les opérations et la nécessité de gérer les questions d'intérêt public accaparent fréquemment la prise de décision, exigeant ainsi beaucoup de temps et d'énergie de la part des décideurs de la Défense et de leurs structures de soutien. Aux prises avec cette réalité, les décideurs de la Défense mettent souvent l'accent sur leurs activités quotidiennes plutôt que sur les questions stratégiques à plus long terme. Les processus administratifs de la Défense doivent aussi être conçus pour permettre la production des capacités et opérations militaires du Canada et y contribuer.

Pendant l'examen, il a été très évident pour le Comité, qu'il ne pouvait traiter la Défense comme un autre ministère du gouvernement, ni comme une grande organisation du secteur privé. Par conséquent, il a pris soin d'éviter de présenter des recommandations qui nuiraient de quelque façon que ce soit à la capacité des Forces canadiennes de remplir leur mandat et d'exécuter leurs missions et leurs tâches opérationnelles.

Le Comité a en outre reconnu que la Défense a fonctionné dans un contexte de rareté des ressources pendant la dernière décennie, et qu'il faudrait considérer que plusieurs des procédures actuelles et la culture de gouvernance, dans son ensemble, ont été établies pour réagir à ce contexte. En effet, lorsqu'elles sont conjuguées aux récentes augmentations budgétaires, bon nombre des initiatives actuellement en cours au sein du Ministère et des FC témoignent des efforts déployés à l'interne pour sortir de ce contexte afin de placer la Défense sur des assises durables et de placer l'institution dans une meilleure position à moyen et long terme.

C'est sur cette toile de fond que le Comité, appuyé d'une petite équipe à temps plein, a passé six mois à examiner l'efficacité administrative du MDN et des FC, portant principalement son attention sur le Quartier général de la Défense nationale (QGDN) et le processus d'approvisionnement, en vertu du mandat que le ministre de la Défense nationale lui a conféré le 30 janvier 2003. Tout au long de cet examen, le Comité a été fortement impressionné par le talent et l'engagement des membres de la haute direction du Ministère et des Forces canadiennes. Ces Canadiennes et Canadiens dévoués ont joué des rôles importants en dirigeant la Défense dans des périodes très difficiles où les ressources étaient limitées et les exigences opérationnelles élevées. Leur participation à l'étude du Comité s'est avérée inestimable. Le Comité s'est beaucoup fié à leur expertise et a tiré grand avantage des consultations tenues avec eux. Il convient cependant de préciser que les observations et les recommandations qui suivent sont celles du Comité et qu'elles ne reflètent pas nécessairement les opinions des personnes consultées.

Observations générales

Parmi les premières constatations du Comité, mentionnons qu'il y a très peu d'aspects de la gestion et de l'administration de la Défense qui n'ont pas déjà été étudiés par d'autres. De nombreuses occasions visant à améliorer l'efficacité ont déjà été explorées, d'autres ont été cernées, et l'on s'applique actuellement à apporter des améliorations dans plusieurs domaines. Le Comité estime que ce travail fait honneur à l'équipe de la haute direction, aux membres des Forces canadiennes et aux employés de la Défense nationale. Le Comité a cherché, dans la mesure du possible, à appuyer ces efforts. Toutefois, il a également constaté que, dans bien des domaines, on n'a pas remédié au manque d'efficacité évident ou mis en œuvre les possibilités déterminées pour accroître l'efficacité. Sans porter préjudice aux personnes responsables de gérer la Défense au cours des dernières années, le Comité croit fermement qu'on peut faire davantage pour améliorer l'efficacité.

Le rapport qui suit remplit le mandat du Comité, qui consiste à examiner l'efficacité administrative de la Défense. De plus, il laisse entendre que l'institution n'est pas bien placée, du point de vue de la gestion, pour relever les défis stratégiques auxquels elle fait face. Le Comité est d'avis que, sans une transformation fondamentale du cadre et des modes de gestion nationaux du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, les FC seront incapables de se transformer assez rapidement pour s'adapter au nouveau contexte de sécurité du Canada. Cette transformation essentielle de la gestion devrait commencer dès maintenant.

Pour réussir la transformation, il faut s'attaquer à quatre grands défis de gestion qui, selon le Comité, caractérisent l'approche de gestion actuelle de la Défense. Le Comité a noté ces problèmes de gestion tout au long de ses consultations et de ses délibérations et en a tenu compte dans ses principales conclusions et recommandations :

- **La gestion est plus transactionnelle que stratégique** – Le QGDN est dominé par une culture transactionnelle : la multitude d'affaires courantes qu'il faut gérer au jour le jour gêne ou paralyse complètement l'étude de bon nombre des questions plus difficiles d'ordre stratégique, qui ont tendance à être remises à plus tard ou carrément laissées de côté.
- **Les responsabilités**[2] **sont trop diffuses** – On n'accorde pas suffisamment d'attention à l'établissement, à l'attribution et au respect des responsabilités de la haute direction et, par conséquent, la Défense met énormément l'accent sur le consensus comme philosophie de prise de décision.
- **La tolérance à l'égard du risque est trop faible**[3] – Il y a une aversion culturelle à prendre des risques associés aux programmes et, par conséquent, une résistance à tout changement qui n'est pas graduel.

[2] Le terme « responsabilités » désigne, dans le rapport, les responsabilités, les attributions et les pouvoirs.
[3] Cette observation ne s'applique pas au risque dans le contexte des opérations militaires, car on a jugé que cet aspect ne relevait pas du mandat du Comité.

- **Les compétences essentielles ne sont pas clairement définies** – La Défense n'a pas réussi à déterminer les activités et les fonctions qui sont essentielles à sa mission et, par conséquent, les militaires et le personnel civil sont souvent employés de façon non optimale dans des activités non essentielles.

Le Comité estime que des améliorations fondamentales à l'approche globale de gouvernance et de gestion stratégique de la Défense et son budget de 13 milliards de dollars engendreront des économies très importantes. Bien que ce résultat soit difficile à quantifier, il comprend la possibilité de réaliser des économies de temps, d'argent et de personnel sur une grande échelle. Les changements proposés dans le présent rapport se traduiront également par une orientation stratégique accrue et une prise de décision améliorée, dont les répercussions à long terme sont essentielles pour permettre à la Défense d'atteindre ses objectifs de transformation. Si le cadre de gestion national de la Défense est transformé conformément à l'esprit et aux particularités des recommandations figurant dans son rapport, le Comité est convaincu que cela donnera lieu à des gains d'efficience et à des économies considérables.

Ces économies découleront :

- d'une amélioration notable de l'unité d'effort et de la prise de décision, ce qui éliminera le travail inutile et contribuera à augmenter la productivité et à optimiser les investissements de la Défense;
- d'une réduction du personnel nécessaire aux fonctions de quartier général, ce qui permettra de réinvestir les coûts relatifs au personnel militaire et civil[4] dans la capacité de combat;
- d'une diminution des délais d'approvisionnement, ce qui éliminera les frais généraux et les coûts de possession inutiles, accélérera la mise en service de l'équipement requis et réduira les coûts d'achat réels.

Dans l'immédiat, outre les économies appréciables qui peuvent être réalisées grâce à la mise en œuvre de la transformation susmentionnée, le Comité a déterminé qu'au moins 60 millions de dollars pouvaient être épargnés et réaffectés à des priorités plus élevées, faisant fond en partie sur les initiatives déjà en cours. À son avis, des économies supplémentaires d'au moins 100 millions de dollars seraient possibles dans ces domaines particuliers à plus long terme. Toutes ces économies contribueraient dans une large mesure à l'atteinte de l'objectif du Ministre, c'est-à-dire de réaffecter 200 millions de dollars au sein du programme de la Défense. Voici certaines recommandations[5] :

- améliorer l'efficacité du processus d'approvisionnement et de la prestation des services dans le secteur des technologies de l'information, notamment faire appel à un fournisseur de services communs dans la région de la capitale nationale (RCN), ce qui pourrait engendrer des économies **de 20 à 30 millions de dollars par année;**

[4] À titre d'exemple, une réduction de 1 000 employés civils ou entrepreneurs au QGDN permettrait d'économiser de 60 à 70 millions de dollars aux fins de réaffectation. En réduisant l'effectif militaire au QGDN, la Défense pourrait affecter plus de personnel aux forces opérationnelles.

[5] Une liste des recommandations du Comité figure à l'*annexe A*.

- avoir moins souvent recours à des contrats de services professionnels, d'où des économies possibles de **15 à 45 millions de dollars par année**;
- réduire les frais de voyage en partie grâce à l'utilisation des technologies existantes, ce qui pourrait faire économiser de **10 à 30 millions de dollars par année**;
- rationaliser les services et les fonctions liées aux ressources humaines, ainsi que les organisations d'examen des plaintes et de surveillance, d'où la possibilité d'économiser globalement de **5 à 15 millions de dollars par année;**
- réduire le nombre de pièces de rechange conservées par l'entrepreneur, ce qui pourrait faire épargner **10 millions de dollars par année**;
- réduire éventuellement les coûts législatifs des soins de santé, ce qui pourrait engendrer des économies de **25 millions de dollars par année.**

Il faut souligner que peu des éventuels gains d'efficience déterminés par le Comité se concrétiseront si l'on ne donne pas suite aux recommandations du présent rapport. Le Comité croit fermement que, malgré les succès remportés dans certains domaines, la Défense n'a pas obtenu des résultats homogènes au chapitre de la mise en œuvre des changements stratégiques. Un leadership actif, ainsi qu'un engagement pluriannuel de la part du Ministre, du Sous-ministre (SM), du Chef d'état-major de la Défense (CEMD) et de chacun des gestionnaires de « niveau 1 » qui relèvent d'eux, sera indispensable à la mise en œuvre des recommandations. Le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD), en tant que chef d'état-major auprès du SM et du CEMD pour toutes les questions qui appuient directement ou indirectement les opérations des FC, jouera aussi un rôle important. La majorité des frais administratifs généraux résident dans ces domaines. Il faudra déployer des efforts concertés au cours d'une période de cinq ans pour s'assurer que les gains d'efficience sont réalisés et que le QGDN est transformé. Le Comité ne met certes pas en doute l'engagement personnel du ministre actuel ou des personnes qui remplissent ces rôles de direction essentiels. Cela dit, il estime que la mise en œuvre des recommandations de son rapport constituera un défi même pour l'équipe de direction la plus engagée. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Comité croit fermement que la mise en œuvre de ses recommandations est une condition préalable fondamentale pour réaliser la transformation des FC.

Principales conclusions

Pour effectuer son examen et élaborer ses recommandations, le Comité s'est penché sur cinq grands domaines : la gouvernance, l'approvisionnement, la gestion de l'information et la technologie de l'information, l'infrastructure et la gestion des ressources humaines. En fonction de son mandat, il s'est concentré principalement sur le QGDN et a cerné une vaste gamme de questions dans chaque domaine étudié. Ses conclusions et recommandations touchent des domaines où les pratiques de gestion ou l'efficacité administrative peuvent être améliorées. Dans les cas où le délai alloué ne lui a pas permis de déterminer des possibilités précises visant à accroître l'efficacité, le Comité a offert des conseils aux fins d'étude ultérieure.

Il convient de noter que les conclusions et recommandations du Comité ne portent pas sur le commandement et le contrôle des FC ni sur la conduite des opérations militaires, car ces aspects débordaient le cadre de son examen.[6] Il importe cependant de répéter que le Comité était très conscient du fait que ses conseils et recommandations devraient améliorer la capacité des FC de mettre l'accent sur les priorités militaires, la planification des capacités stratégiques et la réussite des opérations militaires. D'après ses consultations, ses observations et ses analyses, le Comité a conclu qu'il existe déjà, au niveau des bases ou des escadres, un cadre raisonnablement solide pour assurer l'efficacité administrative et, par conséquent, il a peu d'autres observations à formuler sur ce sujet.

S'appuyant sur ces observations générales, le Comité a formulé une série de conclusions et de recommandations qu'il croit nécessaires pour faciliter et permettre la vaste transformation du MDN et des FC. Dans de nombreux domaines, les recommandations du Comité renforcent le travail concret que la Défense a déjà entrepris pour améliorer l'institution. Bien que ces conclusions et recommandations soient décrites en détail dans la partie principale du rapport, les pages qui suivent présentent quelques points saillants des principaux domaines étudiés, en commençant par la gouvernance, l'approvisionnement, la gestion de l'information et la gestion des ressources humaines civiles. La gestion des ressources humaines militaires et l'infrastructure sont traitées dans des sections subséquentes.

Gouvernance. Les structures et la culture de gouvernance de la Défense ont tendance à empêcher l'institution de maintenir une orientation stratégique et de réaliser les changements d'une ampleur et d'une profondeur appropriées :

- le processus décisionnel du Ministère est souvent plus transactionnel que stratégique et repose fortement sur le consensus et un vaste réseau de comités;
- l'approche de la Défense à l'égard du risque n'est pas différenciée et sa tolérance au risque est trop faible;
- la planification stratégique a tendance à être fondée sur une détermination « ascendante » plutôt que « descendante » des futurs besoins des FC en matière de structure des forces et de capacités, de telle sorte que les exigences en matière de ressources à long terme dépassent de beaucoup les fonds disponibles (cette approche donne lieu à un programme de la Défense qui est inabordable par rapport aux niveaux de dépenses prévus, ce qui crée un climat de concurrence interne pour l'obtention de ressources limitées et un état de crise permanent pour ce qui est de la gestion des déficits);
- en raison du taux relativement élevé de « roulement »[7] parmi les cadres supérieurs, les FC se retrouvent avec de nombreux généraux/amiraux (et militaires du rang supérieurs) qui passent trop peu de temps au niveau stratégique avant la retraite pour acquérir l'ampleur et la profondeur d'expérience qui leur permettraient de participer pleinement au leadership institutionnel aux niveaux les plus élevés (cela s'applique également à certaines parties de l'effectif civil de la direction).

[6] Le mandat du Comité empêchait ce dernier d'examiner les questions liées à la structure des forces, aux capacités militaires et à la politique de défense.
[7] Le terme « roulement » sert à décrire les taux élevés de roulement du personnel clé qui perturbent les activités.

Approvisionnement. L'approvisionnement est universellement considéré comme un processus lent et lourd qui ne répond pas entièrement aux besoins de la Défense :

- l'acquisition d'importants systèmes militaires prend trop de temps; il faut en moyenne plus de 15 ans pour acquérir des biens d'équipement majeur;
- il y a beaucoup de double emploi ou de chevauchement fonctionnel entre le MDN et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC);
- le processus d'approbation interne du MDN comporte trop d'examens sans valeur ajoutée et une approche non différenciée à l'égard de la gestion des risques;
- la clôture des projets d'immobilisations n'a pas lieu en temps opportun;
- les stocks excédentaires de pièces de rechange conservées par l'entrepreneur entraînent des frais de gestion et de possession inutiles;
- la haute direction ne voit pas les coûts liés au soutien des systèmes excédentaires, et le processus d'aliénation ne fait l'objet d'aucun examen systématique;
- la Défense paie souvent plus qu'il ne faut et achète du matériel de technologie de l'information et des logiciels sans connaître parfaitement ses besoins globaux;
- la valeur totale des projets approuvés aux fins d'inclusion dans le plan d'immobilisations à long terme dépasse de beaucoup les fonds disponibles; et pourtant, des projets qui sont inclus dans le plan mais qui n'ont pour ainsi dire aucune chance d'être approuvés accaparent des ressources humaines et occasionnent des frais généraux administratifs.

Gestion de l'information (GI). Au sein de la Défense, la gestion de l'information a été soumise récemment à un examen approfondi, mais on laisse encore passer des occasions de l'améliorer en mettant trop l'accent sur la gestion des services de technologie de l'information (TI) à l'interne. En outre :

- certains changements importants qui visent à accroître l'efficience et l'efficacité au chapitre des dépenses de TI et de GI se heurtent à une résistance ou ne sont pas entièrement appuyés;
- la mise en œuvre des recommandations découlant de l'Examen stratégique de la GI mené en 2002 semble en perte de vitesse;
- il faut améliorer la gouvernance de la GI au sein de la Défense parce que les responsabilités sont trop diffuses et l'autorité fonctionnelle du Groupe de GI est trop restreinte;
- dans la RCN, les normes de prestation de services manquent d'uniformité, la transparence des coûts et des stocks laisse à désirer, il y a double emploi, la conception des systèmes est fragmentée et l'on fait beaucoup appel à des entrepreneurs;
- les possibilités de partenariat avec TPSGC quant à la prestation des services de TI n'ont pas été pleinement mises à profit.

Ressources humaines civiles. À l'instar d'autres secteurs de l'organisation, la gestion des ressources humaines (RH) civiles est très transactionnelle, les responsabilités dans

plusieurs domaines ne sont pas claires, la tolérance à l'égard du risque est faible, la gestion des risques est inexistante ou presque, et les changements sont lents. De plus :

- la gouvernance et les structures de prestation des services sont trop complexes;
- la capacité de consultation et de classification des RH de la Défense est insuffisante;
- les processus sont lourds, lents et axés sur le papier, et le recours à des solutions électroniques est limité;
- la pertinence de la gestion des RH civiles n'est pas appréciée de façon uniforme dans l'ensemble de l'institution, et le niveau de compréhension de la gestion des RH civiles est inadéquat parmi les gestionnaires et superviseurs hiérarchiques militaires et civils;
- la Défense fait face à un défi démographique de taille pour ce qui est de doter les postes civils au cours des dix prochaines années; il s'agit d'un défi qu'elle n'est peut-être pas bien préparée à relever et qui, si des mesures correctives plus énergiques ne sont pas prises, sera aggravé par les sérieux problèmes que connaissent les processus de dotation.

Principales recommandations

Dans chacun de ces domaines, le Comité a formulé une série de recommandations pragmatiques visant à accroître l'efficacité et à mieux préparer la Défense en vue de la transformation. Ces recommandations reposent sur plusieurs principes de gestion clés, qui reflètent l'opinion du Comité selon laquelle la Défense doit adopter une philosophie et des structures de gestion qui :

- renforcent sa capacité de prendre des décisions ministérielles d'ordre stratégique et d'établir une orientation stratégique descendante;
- décentralisent l'exécution en fonction des pouvoirs délégués, de sorte que les gestionnaires de niveau 1 ainsi que leurs commandants et gestionnaires subordonnés soient habilités et responsables en ce qui concerne la gestion des risques et l'obtention des résultats dans leurs sphères de responsabilité;
- centralisent la gestion de certaines fonctions de prestation des services dans les domaines de la GI et de la gestion des RH civiles, de manière à exploiter les économies d'échelle et à uniformiser la prestation de services spécialisés aux gestionnaires.

Les points saillants des recommandations spécifiques du Comité figurent ci-dessous.

Gouvernance. Les principales recommandations à cet égard comprennent les suivantes :

- transformer les structures de gouvernance, confier la prise des décisions ministérielles et la gestion des questions ministérielles à un groupe central de cadres supérieurs dont les responsabilités touchent l'ensemble du Ministère;
- habiliter les gestionnaires de tous les niveaux à remplir les fonctions qui leur sont assignées et permettre ainsi au SM, au CEMD et au groupe central de se concentrer sur les questions ministérielles d'ordre stratégique;

- poursuivre les efforts visant à mettre en œuvre un modèle de planification stratégique plus centralisé, en fonction d'une compréhension commune des besoins des 10 à 15 prochaines années, afin d'orienter les efforts dans l'ensemble de la Défense;
- clarifier les rôles et les responsabilités en matière de gestion des ressources;
- poursuivre les efforts déployés par le CEMD afin de désigner et de préparer certains officiers et militaires du rang à assumer plus tôt un leadership institutionnel, remplaçant ainsi le « roulement » des cadres par une nouvelle culture axée sur la longévité du leadership;
- renforcer les initiatives de gestion du rendement visant à appuyer la prise de décision et à accroître la responsabilité de gestion.

Approvisionnement. Les points saillants des recommandations sont les suivants :

- rationaliser les processus d'approvisionnement, notamment réduire le double emploi entre le MDN et TPSGC en encourageant les deux ministères à se concentrer sur leurs domaines de spécialisation respectifs (à cet égard, le ministre de la Défense nationale devrait envisager de demander la délégation de pouvoirs additionnels de passation de contrats pour répondre aux besoins militaires uniques);
- appuyer d'autres efforts visant à réduire le double emploi, y compris l'examen des dépenses et de la gestion de TPSGC entrepris par le Conseil du Trésor, dans la mesure où cet examen se rapporte à l'acquisition de biens militaires uniques;
- modifier le processus interne d'approbation des projets d'immobilisations du MDN en établissant des délais précis pour l'examen des projets, compte tenu du Plan d'investissement – Capacités stratégiques, et en faisant une meilleure distinction entre les projets en fonction de la portée, du coût et du risque;
- augmenter les niveaux d'autorisation de dépenser;
- s'assurer que la clôture des projets d'immobilisations a lieu en temps opportun;
- réduire les stocks excédentaires conservés par les entrepreneurs;
- aliéner l'équipement majeur de façon opportune et économique;
- regrouper les besoins en matière de logiciels et de matériel de TI (par le biais d'un seul fournisseur de services) et utiliser les outils d'approvisionnement qui existent à l'échelle du gouvernement au lieu de créer des outils propres à la Défense.

Gestion de l'information. Les principales recommandations liées à la GI sont les suivantes :

- mettre entièrement en œuvre les recommandations de l'Examen stratégique de la GI, conformément au plan de mise en œuvre de cet examen;
- élaborer et mettre en œuvre le modèle d'entreprise pour la GI, notamment passer à un seul fournisseur de services d'entreprise d'ici 2004, comme prévu;
- traiter les questions de gouvernance et permettre la transformation de la prestation des services et de l'exécution des opérations;
- rationaliser les services de TI dans la RCN;

- améliorer la transparence des coûts et des stocks, notamment créer un compte ministériel pour la TI.

Ressources humaines civiles. Les principales recommandations sont les suivantes :

- adopter et appliquer rapidement les changements contenus dans le projet de loi C-25 visant à restructurer la gestion des ressources humaines civiles;
- faire mieux connaître la fonction de gestion des RH civiles et en améliorer la gestion stratégique;
- rationaliser les réseaux de consultation et de prestation de services en matière de RH civiles;
- réduire les délais d'exécution concernant les services et les processus des RH;
- simplifier, restructurer et automatiser les processus de conception organisationnelle, de classification et de dotation;
- conjuguer la gestion et l'administration dans les groupes de gestion des ressources humaines militaires et civiles, là où ils partagent des fonctions et des services communs et possèdent des programmes connexes.

Économies administratives

Le Comité a également cerné plusieurs domaines où il croit que la Défense peut prendre des mesures immédiates pour accroître l'efficacité et réaliser des économies aux fins de réaffectation à des priorités plus élevées. Ces mesures comprennent les suivantes :

- améliorer la gouvernance et l'intégration des processus de règlement des plaintes et des griefs de façon à augmenter l'efficacité et à réduire les coûts, tout en protégeant l'indépendance du Comité des griefs des FC, de l'Autorité de règlement des griefs des FC, de l'Ombudsman, de la Commission d'examen des plaintes concernant la Police militaire et du Programme de gestion des conflits;
- remplacer certains contrats de services professionnels par des fonctionnaires, notamment embaucher des fonctionnaires ayant une formation et une expérience militaires, créer une capacité de consultation interne et avoir moins recours à des entrepreneurs dans un certain nombre de domaines où il y a possibilité de relations employeur-employés;
- de concert avec d'autres ministères touchés, examiner l'impôt-santé des employeurs que la Défense verse à quatre provinces dans le cas du personnel militaire exclu des services assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*;
- réduire les dépenses annuelles de plus de 200 millions de dollars engagées à l'égard des déplacements approuvés à l'échelle locale et des voyages internationaux, en tirant davantage profit des améliorations technologiques qui offrent des gains d'efficience éventuels grâce à la vidéoconférence et à l'apprentissage électronique;
- intégrer les services de la solde de la Force régulière et de la Réserve, rendre le système de solde de la Réserve accessible sur le Réseau d'information de la Défense (intranet) et prendre d'autres mesures pour automatiser l'administration manuelle sur papier, notamment distribuer les états de solde par voie électronique.

En raison des contraintes de temps, le Comité n'a pas pu évaluer pleinement les gains d'efficience éventuels dans chaque domaine étudié. Cela dit, il croit que des gains d'efficience à plus long terme sont possibles dans deux autres domaines clés.

Le premier est celui de la gestion des ressources humaines militaires. Le Comité souscrit aux recommandations de l'étude intitulée *A Framework for effective Human Resource Management in the Canadian Forces*, menée en 2000, et en recommande la mise en œuvre intégrale. Dans toute la mesure du possible, le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) devrait tirer parti des initiatives recommandées dans le présent rapport au chapitre de la gestion des ressources humaines civiles, particulièrement en ce qui touche l'application de solutions électroniques pour remplacer les processus fondés sur le papier. Le Ministère devrait aussi envisager de soumettre l'organisation de gestion des ressources humaines militaires à un examen de suivi au début du processus d'examen cyclique des dépenses.

Le deuxième domaine est celui de l'infrastructure. Le Comité est d'avis qu'il existe des possibilités d'établir des partenariats stratégiques élargis avec les secteurs public et privé sur le plan de la gestion des biens immobiliers (avec TPSGC, par exemple). Ces partenariats permettraient à la Défense de se concentrer sur son mandat principal – fournir des forces militaires aptes au combat. En outre, le Comité est encouragé par les efforts du MDN en vue d'adopter des méthodes novatrices pour rationaliser les avoirs immobiliers grâce à l'utilisation partagée et au regroupement à l'échelle locale. À cet égard, la proposition du Ministère visant le transfert anticipé de la responsabilité des tâches préalables à l'aliénation, possiblement à la Société immobilière du Canada, de concert avec d'autres ministères, semble particulièrement prometteuse. Le Comité prévoit que des économies supplémentaires seront réalisables grâce à une meilleure gestion des services publics pour atteindre un niveau plus élevé d'efficacité énergétique, ce qui comprend l'échange de pratiques exemplaires dans l'ensemble de l'institution et le recours à du personnel compétent pour gérer les services publics à l'échelle locale ou au niveau de la base. Enfin, il faudrait assurer une plus grande stabilité quant au financement des améliorations de l'infrastructure, particulièrement dans les cas où l'on peut démontrer que des gains d'efficience et des économies d'énergie seront réalisés à plus long terme.

Conseils sur la mise en œuvre et la réalisation de la transformation

Même si le Comité reconnaît que certaines de ses recommandations peuvent être difficiles à mettre en œuvre et qu'il existe déjà un niveau élevé de « lassitude face au changement » au sein de la Défense, il croit fermement que la réussite de la mise en œuvre du présent rapport offre la possibilité d'économies et de gains d'efficience considérables à long terme. Il croit également que la mise en œuvre de son rapport présente un double défi au ministre de la Défense nationale, au Ministère et aux Forces canadiennes. En effet, ils doivent non seulement donner suite aux recommandations du Comité afin d'améliorer la gestion et d'accroître l'efficacité, mais aussi transformer le cadre et les modes de gestion nationaux de la Défense afin d'appuyer et de permettre la transformation des Forces canadiennes.

La question du changement transformationnel constitue un défi de taille pour n'importe quelle équipe de gestion. Toutes les grandes organisations complexes qui doivent apporter des changements transformationnels peuvent faire face à d'importants obstacles lorsqu'il s'agit de remplir leur mandat opérationnel, tout en maintenant l'orientation et en respectant les échéances, compte tenu des activités quotidiennes. L'équipe de la haute direction de la Défense l'a clairement reconnu en 1999 quand, après avoir élaboré le document intitulé *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, elle a dressé un programme visant à la fois le maintien et le changement de l'institution. Malgré ces efforts, le Comité a toutefois été frappé, durant son examen, par la façon dont les structures et les processus de gestion actuels de la Défense ont résisté aux changements de niveau stratégique, ce qui a beaucoup nui à la mise en œuvre.

Lorsqu'elles sont aux prises avec un important défi de transformation, de nombreuses entreprises du secteur privé s'en remettent à un « chef de la restructuration » ou nomment un chef de la direction et lui confèrent un mandat précis de longue durée (10 ans par exemple). Aucun de ces modèles ne peut être directement adapté aux besoins uniques de la Défense. Toutefois, le Comité croit que pour réussir à mettre en œuvre les changements stratégiques de façon uniforme et répondre au besoin de changement, la Défense doit se doter d'un « agent de changement » à temps plein.[8]

Pour réaliser la transformation au sein de la Défense, il faudra adopter un nouveau mode de pensée et s'éloigner délibérément du statu quo; par contraste, pour réaliser des gains d'efficience, il faudra un engagement permanent à l'amélioration continue. Et pour relever ces deux défis avec succès, il faudra un leadership actif et engagé et des responsabilités claires.

Le Comité est d'avis que la plupart des recommandations précises visant à accroître l'efficacité et à produire les économies directes qu'il a déterminées peuvent être mises en œuvre au moyen des structures existantes. Même si la réussite de la mise en œuvre exigera la participation et le leadership personnels du Ministre, du Sous-ministre (SM) et du Chef d'état-major de la Défense (CEMD), le SM et le CEMD peuvent et devraient rendre chaque gestionnaire de niveau 1 responsable de certaines initiatives découlant des recommandations du Comité. Cette responsabilité devrait être clairement établie dans les accords sur la gestion du rendement et servir à déterminer une part importante de la rémunération « conditionnelle » de ces gestionnaires durant la période de mise en œuvre. L'établissement de cette responsabilité claire à l'égard des résultats permettrait non seulement d'aider à donner suite aux recommandations du présent rapport, mais aussi de renforcer la philosophie de gestion mise de l'avant par le Comité, sans compter qu'il s'agirait d'un autre pas important vers la transformation de la gestion au sein de la Défense.

Par conséquent, le Comité recommande que le ministre de la Défense nationale envisage de nommer un cadre supérieur pour une période de cinq ans afin de diriger le

[8] Cette approche est employée aux États-Unis, où le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld a nommé le Vice-amiral (retraité) Arthur K. Cebrowski de la US Navy au poste de Directeur de la transformation des forces en octobre 2001.

changement au sein de la Défense, notamment de surveiller la mise en œuvre des nombreuses recommandations individuelles du Comité et d'en faire rapport. Cette personne relèverait directement du Ministre et serait secondée par une petite équipe de fonctionnaires et de membres des FC qui travailleraient de concert avec le personnel du Ministère et des Forces, mais indépendamment de lui. Pour remplir ce rôle avec succès, le cadre supérieur devrait posséder une vaste expérience du gouvernement, comprendre à fond la Défense, être à même d'évaluer les possibilités et les défis que présente la nouvelle technologie et avoir une perspective stratégique. Il faudrait également que la personne nommée soit crédible aux yeux de la direction de la Défense, du gouvernement et du public canadien. Enfin, elle devrait posséder de solides habiletés en relations interpersonnelles, en constitution d'une équipe et en communication pour mener à bien cette tâche très difficile que constitue la transformation.

L'engagement et le soutien de toute l'équipe de gestionnaires supérieurs de la Défense et de chaque palier de l'organisation seront nécessaires pour convertir les décisions ministérielles en mesures locales qui produisent des économies et pour appuyer la transformation. Les économies de temps, d'argent et de personnel qui découleront des recommandations du Comité et la poursuite du bon travail déjà en cours dans l'ensemble du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, appuient les efforts déployés par le Ministre afin de réaffecter des ressources à des priorités plus élevées au sein du programme de la Défense. Le Comité souscrit pleinement à son initiative et comprend la nécessité d'axer les ressources sur les capacités militaires essentielles qui permettent à la Défense d'accomplir sa mission.

Le Comité croit fermement que pour répondre à la question posée par le Chef d'état-major de la Défense dans son rapport intitulé *À l'heure de la transformation,* à savoir comment « décider des meilleurs moyens à prendre pour optimiser la transformation », il faut commencer par transformer les pratiques de gestion fondamentales du Quartier général de la Défense nationale. Ce changement est non seulement indispensable pour atteindre des niveaux plus élevés d'efficacité administrative, mais il est aussi crucial pour réaliser la transformation des Forces canadiennes.

Comme le ministre de la Défense nationale l'a fait remarquer dans une allocution prononcée en octobre 2002 :

« […] il y a des silos, de la bureaucratie et du gaspillage dans toutes les grandes organisations […] Je crois que les chefs de ces grandes organisations se doivent d'exiger des changements continus et des restructurations. Mes prédécesseurs et les dirigeants militaires ont apporté d'énormes changements au sein de la Défense ces dernières années. Nous ne pouvons pas nous permettre d'arrêter maintenant, car le changement doit être continu; c'est un travail qui n'est jamais terminé. » **[traduction libre]**

Le Comité croit que la transformation fondamentale du cadre de gestion national de la Défense est une priorité urgente pour le Ministère et les Forces canadiennes. Les pratiques, les processus et la culture de gestion de la Défense doivent être remaniées et réorientées en fonction d'un cadre de gestion qui met l'accent sur des responsabilités, des attributions et des pouvoirs clairs permettant la prise de décisions ministérielles d'ordre

stratégique et une exécution décentralisée. Cette transformation de la gestion est essentielle aux efforts mutuels du Ministre et du CEMD en vue d'accroître l'efficacité et d'appuyer la transformation des capacités militaires des Forces canadiennes. Le Comité est convaincu que, dans cette optique, le maintien du statu quo ne sera pas suffisant.

Table des matières

Sommaire administratif i

Introduction 2

Section 1 : Amélioration de la gestion 9
- Gouvernance 9
- Approvisionnement 31
- Gestion de l'information 44
- Gestion des ressources humaines civiles 56

Section 2 : Économies administratives 78
- Contrats de services professionnels 78
- Services de santé militaires 83
- Organismes de surveillance indépendants 85
- Voyages 90
- Services de la solde 92

Section 3 : Possibilités à long terme 96
- Gestion des ressources humaines militaires 96
- Infrastructure 98

Conseils sur la mise en œuvre 104

Conclusion 106

Annexes

A. Résumé des recommandations 108
- Appendice 1 – Processus d'approbation des projets d'immobilisations 133

B. Responsables interrogés par le Comité 142

C. Rapports et documents examinés par le Comité 145

D. Rapport sur les suggestions reçues par le Comité 149

E. Chronologie des principaux événements 151

F. Abréviations d'usage courant 153

G. Membres du Comité consultatif sur l'efficacité administrative 155

Introduction

Le 30 janvier 2003, le ministre de la Défense nationale a annoncé la mise sur pied du Comité consultatif sur l'efficacité administrative (désigné ci-après « le Comité ») pour appuyer les efforts visant à accroître l'efficacité et à déterminer les économies réalisables au sein du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC).

Le Comité était composé de quatre experts possédant des compétences et une expérience variées dans les domaines suivants :

- la restructuration de grandes organisations pour accroître l'efficacité;
- la gestion et l'administration dans le secteur privé;
- la gestion et l'administration dans le secteur public;
- le leadership et la gestion dans les Forces canadiennes.

Mandat

Les attentes du Ministre à l'égard du Comité étaient claires. Le Comité devait aider à l'atteinte du but fixé par le Ministre, c'est-à-dire réaliser des économies internes de 200 millions de dollars et réaffecter ce montant à des priorités plus élevées *dans le cadre* du programme de la Défense. On ne s'attendait pas à ce que le Comité trouve l'ensemble des 200 millions de dollars. Ce n'était pas non plus son mandat. Son travail consistait plutôt à compléter d'autres initiatives en cours au sein du MDN et des FC afin de soutenir le programme de la Défense et d'appuyer la transformation future.

Le mandat était clair lui aussi. Le Comité devait mener une étude et conseiller le Ministre sur :

- toute question qu'il choisissait d'examiner et qui portait sur l'efficacité administrative, au sens large, au sein du MDN et des FC;
- le processus d'acquisition du matériel et d'approvisionnement au MDN.

Le mandat n'englobait pas les questions liées aux capacités militaires, à la structure des forces ou à la politique de défense. En outre, même si le Comité devait se concentrer sur l'efficacité administrative à la Défense[1], il devait aussi travailler en partenariat avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à examiner les questions de l'acquisition du matériel et de l'approvisionnement.

Le Ministre a également demandé au Comité d'analyser les pratiques administratives de la Défense, en mettant l'accent sur le Quartier général de la Défense nationale (QGDN). Plus précisément, il a demandé au Comité :

[1] Par souci de brièveté, le terme « Défense » est utilisé dans le présent rapport pour désigner le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes. Lorsque le rapport fait référence uniquement au « Ministère » (MDN) ou aux « Forces canadiennes » (FC), cela indique que l'observation se rapporte principalement à l'organisation mentionnée.

- d'examiner l'efficacité des processus ministériels de planification stratégique et de gestion des ressources;
- de cerner les domaines possibles de chevauchement et de double emploi inutiles dans l'organisation et la structure du QGDN;
- d'étudier les secteurs où des investissements considérables sont effectués, notamment la gestion et la technologie de l'information, et de déterminer les gains d'efficience qui pourraient y être réalisés.

Le Comité s'est vu accorder un délai de six mois pour terminer son examen et faire rapport au Ministre. Un petit secrétariat de 11 personnes – des fonctionnaires du MDN et de TPSGC ainsi que des officiers et un militaire du rang supérieur des FC – a été formé pour le seconder dans sa tâche.

Le présent rapport remplit le mandat du Comité.[2]

Méthodologie

Le Comité a commencé ses travaux le 17 février 2003 par une série d'exposés de niveau stratégique sur l'organisation du QGDN, le budget de la Défense, le processus de planification stratégique des ressources et les récents examens ministériels internes dans les domaines relevant de son mandat.

Au cours des six premières semaines, le Comité a interrogé des cadres supérieurs de la Défense afin de comprendre de façon générale et stratégique les enjeux et les défis auxquels l'institution fait face, de se familiariser avec le travail déjà en cours pour accroître l'efficacité de la gestion et de déterminer les questions nécessitant une analyse plus détaillée.

En fonction de cette première série de consultations et d'analyses, et étant donné son vaste mandat, le délai alloué, ainsi que la taille et la complexité du MDN et des FC, le Comité s'est rendu compte que même si ses travaux devaient être aussi exhaustifs que possible, il devrait aussi se montrer sélectif et concentrer ses efforts sur les domaines qui promettaient le plus en ce qui concerne l'accroissement de l'efficacité. Le Comité n'avait ni le temps ni l'intention d'effectuer un exercice de restructuration complet ou une vérification détaillée du QGDN, du Ministère ou des FC.

Il a donc décidé de concentrer son analyse sur six domaines précis. Se fondant sur son étude et ses consultations préliminaires, il croyait que des gains d'efficience étaient les plus probables dans les domaines suivants :

[2] Un résumé des recommandations du Comité figure à l'*annexe A*.

- **Gouvernance**, y compris le cadre de gestion, les structures des comités de direction et les processus de planification stratégique, d'affectation des ressources et de gestion des ressources de la Défense;
- **Approvisionnement,** y compris les rapports fonctionnels entre le MDN et TPSGC, le processus d'approbation des projets d'immobilisations, les niveaux d'autorisation des dépenses d'immobilisations, la clôture des projets d'immobilisations, l'obtention et la gestion de permis d'utilisation de logiciels et de matériel de technologie de l'information, et l'aliénation d'équipement majeur;
- **Gestion de l'information et technologie de l'information**, y compris la prestation des services de gestion de l'information et de technologie de l'information du Ministère dans la région de la capitale nationale;
- **Infrastructure**, y compris la gestion des biens immobiliers, les possibilités de partenariats avec TPSGC et d'autres ministères ou le secteur privé, les stratégies visant à réduire les biens excédentaires, et l'efficacité énergétique;
- **Gestion des ressources humaines militaires**, y compris le processus de règlement des griefs et les organismes de surveillance s'y rattachant, l'administration de la solde, les voyages, le recours à des contrats de services professionnels, et les domaines de services communs possibles avec l'organisation de gestion des ressources humaines civiles;
- **Gestion des ressources humaines civiles**, y compris le cadre de gestion, le modèle de prestation de services, le défi démographique auquel la Défense est confrontée et les préparatifs en vue de la mise en œuvre d'une nouvelle loi modernisant la gestion des ressources humaines dans la fonction publique (projet de loi C-25).

Chaque membre du Comité a dirigé l'analyse des questions dans son secteur de compétence, avec l'appui du secrétariat. Lors de son analyse, le Comité a consulté des cadres supérieurs et leur personnel dans l'ensemble du Quartier général de la Défense nationale, TPSGC, le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que d'autres intervenants, dont la vérificatrice générale du Canada, l'Association de l'industrie de la défense du Canada, le Comité de consultation syndicale-patronale de la Défense nationale et l'Ombudsman des Forces canadiennes.[3]

Par ailleurs, le Comité et le secrétariat ont étudié les rapports, examens et vérifications internes pertinents et examiné des cas provenant d'autres ministères et d'autres pays, lorsque ces cas pouvaient revêtir de l'intérêt.[4]

Enfin, le Comité était d'avis que bon nombre des meilleures idées pour accroître l'efficacité administrative se trouveraient au sein de l'équipe de gestion et de l'effectif de la Défense, et qu'il était important de tenir de vastes consultations au sein de l'institution, et ce, dans la mesure du possible et si le temps le permettait. À cette fin, le Comité a créé une « boîte aux lettres » pour les suggestions à laquelle tous les employés du MDN et

[3] Une liste des responsables interrogés par le Comité figure à l'*annexe B*.
[4] Une liste des rapports et autres documents examinés par le Comité figure à l'*annexe C*.

membres des FC ont eu accès pendant dix semaines sur le site intranet national du Ministère. Le secrétariat du Comité a étudié toutes les suggestions; certaines touchaient des domaines que le Comité avait décidé d'étudier en détail, tandis que d'autres ne relevaient pas de son mandat.[5]

Tout au long de ses travaux, le Comité a eu entièrement accès à toute l'information disponible et au personnel de la Défense dont il avait besoin pour effectuer son analyse, notamment aux gestionnaires militaires et civils supérieurs du QGDN et des régions et à leur personnel. Le Comité félicite en effet les représentants ministériels et militaires de l'ensemble de l'institution pour la qualité du soutien et de la collaboration qu'ils lui ont apportés.[6]

Principales observations

Dans ses rencontres initiales avec le Ministre, dans ses consultations avec les cadres supérieurs et tout au long de son analyse, il est apparu clairement au Comité que le MDN et les FC sont en train d'émerger d'une décennie au cours de laquelle le principal défi en matière de ressources consistait, et consiste encore, d'une certaine façon, à « gérer la rareté ».

Dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement en vue d'éliminer le déficit pendant la période de 1994 à 1996, le budget de défense a été réduit de près de 3 milliards de dollars, l'effectif de la Force régulière est passé d'environ 75 000 en 1994 à 60 000 en 1998, et le nombre d'employés civils du Ministère a été réduit de 30 000 à 20 000. Pendant la même période, les dirigeants militaires et civils ont dû relever d'importants défis opérationnels et mettre en œuvre plus de 300 réformes institutionnelles par suite des événements survenus en Somalie et ailleurs.

La nécessité de réagir à ces pressions et de les gérer dans un contexte où les ressources sont limitées a nettement occupé une bonne partie de l'attention des cadres supérieurs et mis à l'épreuve l'institution dans son ensemble. Au début de son analyse et de ses travaux, le Comité a appris comment la Défense avait géré les compressions budgétaires et la réduction des forces au milieu des années 90 et mené ce qu'on a appelé au sein de l'institution le projet de l'Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle (ERGCC) de 1995 à 1997. Le rôle de l'ERGCC était d'effectuer un examen complet des processus et organisations de gestion depuis le niveau du QGDN jusqu'aux bases opérationnelles, afin de réduire de 50 p. 100 les ressources affectées aux quartiers généraux (au-dessus du niveau des bases et des escadres).

Le Comité a été frappé par l'incidence que la gestion de la rareté a eue sur les structures de gestion, les processus administratifs et la culture de la Défense. Dans leurs efforts visant à surmonter les difficultés de la dernière décennie, les dirigeants militaires et civils de la Défense ont mis l'accent sur l'inclusion, le consensus, la délégation des pouvoirs, la décentralisation et la coordination par l'entremise de processus. Parallèlement,

[5] Un résumé des suggestions reçues figure à l'*annexe D.*
[6] Une chronologie des principaux événements survenus durant le mandat du Comité figure à l'*annexe E.*

la haute direction a dû se concentrer sur la gestion des enjeux à court terme, ce qui impose souvent une approche de gestion plus centralisée. L'organisation qui en résulte s'avère complexe, bureaucratique et lourde lorsqu'il s'agit de traiter les questions non opérationnelles, les défis de gestion à plus long terme et les changements stratégiques. Dans certains domaines, des rapports et des études de fond ont été réalisés, mais ils n'ont pas été mis en œuvre. Dans d'autres cas, les décisions de la haute direction sont mises en œuvre seulement en partie avant que les « questions urgentes de l'heure » ne prennent le dessus. À cet égard, le Comité a constaté avec intérêt et inquiétude que le rapport de l'ERGCC lui-même n'a été que partiellement mis en œuvre. Il a également découvert un certain nombre de cas où les recommandations du Chef – Service d'examen n'ont pas fait l'objet d'un suivi, si bien qu'on a raté des occasions de réaliser des économies.

Pour l'observateur externe, il semble que la capacité de la Défense de s'adapter aux changements stratégiques soit restreinte par bon nombre des mêmes structures et processus de gestion mis en place pour gérer les compressions d'effectifs du milieu des années 90. Dans de trop nombreux secteurs, une culture axée sur le consensus, conjuguée au transfert des responsabilités, impose une approche « ascendante » à l'égard de la gestion des grands dossiers, de la planification des activités et de la prise de décision. Cette approche enferme les cadres supérieurs dans la micro-gestion et engendre une dynamique qui retarde la mise en œuvre des décisions ou oblige à étudier plus à fond toute question litigieuse.

Même si bon nombre de ces structures et processus de gestion étaient peut-être appropriés aux années 90, le Comité est d'avis qu'ils ne conviennent pas aux défis auxquels la Défense fait face aujourd'hui. De fait, lors de son examen, il lui est apparu clairement que les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale traversent une période de transition.

Au cours de la dernière décennie du XX^{e} siècle, le contexte de sécurité de la guerre froide, potentiellement très dangereux mais relativement stable, qui avait déterminé les efforts de défense du Canada pendant une quarantaine d'années, a fait place à un monde plus incertain, plus instable et plus imprévisible. Depuis, les attaques dirigées contre les États-Unis le 11 septembre 2001 et les attaques subséquentes à Bali, en Indonésie, et ailleurs ont confirmé cette nouvelle réalité et intensifié la sensibilisation et les préoccupations à l'égard de la menace que pose le terrorisme international.

Durant la même période, le rythme remarquablement accéléré de l'évolution de la technologie et la croissance du secteur des technologies de l'information ont eu, et continuent d'avoir de profondes répercussions sur les organisations et leur gestion, entraînant littéralement des « révolutions » dans les affaires militaires et les activités commerciales. Ces révolutions changent fondamentalement la façon dont l'information et les grandes organisations sont gérées et créent à la fois des possibilités et des défis pour le MDN et les FC.

À l'échelle mondiale, les principaux alliés du Canada, soit les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ont tous mis en œuvre des stratégies de transformation militaire afin d'élaborer de nouvelles capacités de réagir à l'évolution du cadre commercial et de sécurité. Le Comité est d'accord avec ce que le Chef

d'état-major de la Défense a déclaré dans son rapport annuel de 2002-2003, intitulé *À l'heure de la transformation* : « Dans le cas du Canada, il ne s'agit pas de déterminer si nous devons transformer les Forces canadiennes, mais plutôt de décider des meilleurs moyens à prendre pour optimiser la transformation. »

Le Comité est également d'accord avec cette affirmation que le Chef d'état-major de la Défense a formulée dans son rapport :

« Nous sommes obligés de transformer nos structures de gestion et nos processus décisionnels. Pour réussir au cours des années à venir, nous devons devenir une organisation beaucoup plus agile qui est capable d'arrêter et d'appliquer des décisions plus rapidement. En résumé, nous sommes tenus d'établir des structures de gestion et des processus qui permettront aux décideurs de faire des choix en temps opportun et d'en rendre compte, et ce, depuis le soldat sur le champ de bataille jusqu'au gouvernement lorsque cela s'avère nécessaire. »

Lorsqu'il a abordé son mandat, le Comité était très conscient de ce vaste défi de transformation, qui l'a d'ailleurs contraint à se poser la question suivante dans le cadre de son examen : Dans quelle mesure la Défense est-elle actuellement structurée de façon à réaliser sa transformation?

Selon ses consultations, ses observations et son analyse, le Comité estime que ni le Ministère ni les Forces canadiennes ne sont bien placés, dans une *perspective de gestion*, pour introduire les changements qui seront nécessaires au cours de la prochaine décennie. En effet, la culture « ascendante » qui est fondée sur le consensus qui domine à la Défense s'oppose aux exigences du changement transformationnel stratégique. Par conséquent, le Comité a conclu que la transformation préalable des structures de gestion et des processus décisionnels de la Défense est absolument essentielle pour modifier la structure des forces et les capacités militaires des FC, et pour améliorer l'efficacité administrative du Ministère.

Structure du rapport

Le reste du rapport du Comité se divise en trois sections, complétées par plusieurs annexes, qui portent sur les thèmes suivants :

- Section 1 : Améliorations de la gestion
- Section 2 : Économies administratives
- Section 3 : Possibilités à long terme

Ces trois sections réunissent les travaux du Comité sur les six questions qu'il a étudiées en détail : gouvernance, approvisionnement, gestion de l'information et technologie de l'information, infrastructure, gestion des ressources humaines militaires et gestion des ressources humaines civiles. Chaque section aborde un certain nombre de problèmes que le Comité a relevés, et contient des recommandations précises et concrètes sur la façon d'améliorer l'efficacité.

Dans la mesure du possible, le Comité a essayé de déterminer la valeur des ressources qui pourraient être réaffectées ou économisées grâce à la mise en œuvre de ses recommandations. Le Comité a également fourni des conseils additionnels sur la façon de procéder pour mettre en œuvre ses principales recommandations.

Section 1 : Amélioration de la gestion

Dès le début de son analyse, le Comité s'est aperçu qu'il y avait peu de secteurs où des économies pouvaient être « facilement » réalisées au Ministère et dans les Forces canadiennes. Après une décennie de gestion de la rareté, les économies « faciles » avaient été réalisées depuis longtemps.

Il était clair également que l'un des secteurs qui présentait le plus grand potentiel pour produire des gains d'efficacité administrative, et peut-être des économies à long terme, était celui de l'efficacité de la gestion. Il est fort probable que les efforts pour améliorer l'efficacité de la gestion engendreraient d'importantes économies de temps, d'argent et de personnel. Le Comité croit que les économies réalisées grâce à l'amélioration des pratiques de gestion et de la gouvernance, bien qu'elles soient moins faciles à quantifier, seront beaucoup plus élevées que celles qui sont recommandées dans le présent rapport. En effet, sur la base de ses observations, de ses consultations et de son analyse, le Comité croit que les changements les plus importants qui sont nécessaires pour améliorer l'efficacité administrative et pour appuyer les efforts de transformation des Forces canadiennes sont ceux qui permettront de moderniser et de modifier les processus et les pratiques de gestion du Quartier général de la Défense nationale (QGDN).

Les recommandations du Comité pour améliorer la gestion couvrent plusieurs des secteurs clés qu'il a examinés, dont les suivants :

- gouvernance;
- approvisionnement;
- gestion de l'information et technologie de l'information;
- gestion des ressources humaines civiles.

Gouvernance

Sous la rubrique « gouvernance », le Comité a examiné un certain nombre de questions liées à la gestion stratégique du Ministère et des Forces canadiennes, dont les suivantes :

- rôle et taille du QGDN;
- processus décisionnel et structure des comités;
- gestion des risques;
- planification stratégique;
- gestion des ressources;
- préparation à la gestion;
- approche en matière de changement.

Bien qu'il ait formulé plusieurs recommandations très précises, le Comité croit que, pour améliorer la gouvernance et l'efficacité de la gestion de la Défense, il faut s'attaquer à quatre problèmes principaux :

- **La gestion est plus transactionnelle que stratégique** – Le QGDN est dominé par une culture « transactionnelle » : la multitude d'affaires courantes qu'il faut gérer au jour le jour gêne ou paralyse complètement l'étude de bon nombre des questions plus difficiles d'ordre stratégique, qui ont tendance à être remises à plus tard ou carrément laissées de côté.
- **Les responsabilités**[7] **sont trop diffuses** – On n'accorde pas suffisamment d'attention à l'établissement, à l'attribution et au respect des responsabilités de la haute direction et, par conséquent, la Défense met énormément l'accent sur le consensus comme philosophie de prise de décision.
- **La tolérance à l'égard du risque est trop faible** – Il y a une aversion culturelle à prendre des risques et, par conséquent, une forte résistance au changement, sauf lorsqu'il se fait de façon très graduelle.
- **Les compétences essentielles ne sont pas clairement définies** – Apparemment, il y a une incapacité ou une réticence à déterminer quelles sont les activités et les fonctions qui sont essentielles pour remplir la mission de la Défense, et par conséquent, les militaires et le personnel civil sont employés de façon non optimale à des activités non essentielles.

Observations sur le QGDN et sa philosophie de gestion

Entre 1995 et 1997, l'Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle (ERGCC) a tenté de remanier le cadre et les processus de gestion de la Défense, afin de réduire le personnel et les ressources affectés aux fonctions et aux tâches du quartier général, et de permettre aux gestionnaires de faire leur travail. En réduisant les ressources affectées aux fonctions du quartier général, l'ERGCC était censée réduire considérablement la charge de travail. Cependant, en rétrospective, ce n'est malheureusement pas ce qui s'est produit.

Les recommandations de l'ERGCC étaient fondées sur l'hypothèse selon laquelle la gestion du MDN et des FC s'appuierait, à l'avenir, sur la planification des activités, un plan stratégique de haut niveau étant élaboré sous l'autorité du Sous-ministre (SM) et du Chef d'état-major de la Défense (CEMD). Le Plan stratégique fournirait un cadre général de gestion, des priorités et des directives aux gestionnaires de niveau 1, qui, à leur tour, utiliseraient le Plan stratégique comme guide pour préparer leurs propres plans d'activités. Ces plans d'activités serviraient ensuite de guide aux gestionnaires, de base pour la gestion du rendement, et de cadre de responsabilisation partout au MDN et dans les FC. Ils permettraient également au Ministère et aux Forces canadiennes d'adapter le Programme des services de la Défense aux niveaux de ressources approuvés par le gouvernement. Enfin, ils appuieraient la gestion du rendement et rendraient possible la décentralisation : certaines fonctions et responsabilités seraient cédées aux gestionnaires, qui, en vertu du concept de « budget de fonctionnement unique », auraient plus de pouvoir et de contrôle sur les ressources. Ce processus permettrait aux gestionnaires de niveau 1 de prendre des décisions sur la gestion des ressources et de faire des compromis, dans le cadre des plans approuvés. Les gestionnaires de niveau 1 seraient alors tenus responsables des résultats

[7] Le terme « responsabilités » désigne, dans le présent rapport, les responsabilités, les attributions et les pouvoirs.

obtenus. Cette approche est conforme au cadre de gestion établi par le Président du Conseil du Trésor dans le document intitulé *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, ainsi qu'à la politique du gouvernement sur la fonction de contrôleur moderne, telle qu'approuvée et promulguée par le Conseil du Trésor.

Pendant son examen, le Comité a conclu que, bien que la philosophie de gestion prônée officiellement par le MDN et les FC (et décrite plus haut) accorde une haute priorité à la décentralisation du pouvoir et des responsabilités, la réalité est tout autre. Dans bien des cas, les structures de prise de décision au plus haut niveau demeurent les mêmes qu'avant l'étude de l'ERGCC, et les pratiques administratives reflètent une approche plus centralisée, en matière de gestion, que ce qui avait été envisagé par l'ERGCC. Bien que le processus de planification des activités continue d'évoluer, de nombreux compromis concernant la gestion des ressources continuent d'être faits au niveau ministériel, plutôt qu'au niveau des gestionnaires de niveau 1.

Et ce qui affaiblit encore davantage le système global de gestion des ressources au MDN et dans les FC, c'est que dans plusieurs secteurs, l'envergure des plans à long terme (p. ex., immobilisations) dépasse de très loin les niveaux de ressources approuvés. De plus, il y a un excès de programmation par rapport aux ressources approuvées, et les responsabilités sont mal établies lorsqu'il s'agit de lier les ressources dépensées aux résultats obtenus. À la Défense, des demandes concurrentielles exercent une pression constante pour l'obtention de ressources additionnelles, et lorsque la situation l'exige, il faut faire des compromis pour répondre à ces demandes. Par ailleurs, la structure et la culture de gestion au QGDN ne semblent pas faciliter les compromis au niveau stratégique. Les structures de gestion « ascendantes », axées sur les processus et fondées sur le consensus, que l'on retrouve partout au QGDN, favorisent le gradualisme, plutôt qu'une action décisive (sauf pour les opérations militaires).

Le Comité a constaté également que la charge de travail au QGDN demeure élevée, et que beaucoup de travail est consacré à des activités ou des projets qui se font concurrence lorsqu'il s'agit d'attirer l'attention de la haute direction ou d'obtenir des ressources. Le Comité croit que plusieurs facteurs contribuent à alourdir la charge de travail, dont les suivants :

- la planification n'est pas fondée sur des directives stratégiques clairement énoncées;
- les ressources que l'on prévoit utiliser dans les années à venir dépassent de beaucoup les niveaux de financement approuvés;
- le processus décisionnel est fondé sur la recherche du consensus, en l'absence d'un cadre fonctionnel de gestion du rendement;
- à tous les niveaux, on tente d'éviter les risques lorsqu'on prend des décisions.

Ces facteurs ont pour effet d'accroître la charge de travail et de susciter des inquiétudes quant à la rareté des ressources. En effet, dans cet environnement (culture « ascendante » axée sur les processus et fondée sur le consensus), la demande de ressources sera probablement toujours supérieure à l'offre. Par conséquent, dans le cadre

actuel, la haute direction sera toujours prise dans des discussions interminables sur la rareté des ressources.

Ces défauts sont exacerbés par la pression qu'exerce au quotidien la gestion des affaires courantes, qui demande beaucoup de temps et d'efforts au Sous-ministre (SM), au Chef d'état-major de la Défense (CEMD) et à bon nombre des gestionnaires de niveau 1. Il en résulte une dynamique qui tend à donner la priorité aux questions à l'ordre du jour qui exigent une attention immédiate, et, dans bien des cas, à la recherche d'un consensus avant que des mesures soient prises. Ce processus demande beaucoup de temps, et il nuit à l'examen des questions stratégiques à long terme, à la gestion du rendement et à l'obtention des résultats souhaités.

Une autre préoccupation du Comité, c'est que les organismes supérieurs de prise décision (par exemple, le Comité de gestion de la Défense (CGD)) ont tendance à être diversifiés dans leur composition, plutôt que d'être composés uniquement des personnes chargées des questions stratégiques. Cette diversité reflète la culture du MDN fondée sur le consensus, mais elle a pour conséquence un processus laborieux qui demande beaucoup de temps, qui retarde la prise de décisions conformes aux intérêts de l'ensemble de l'organisation, et qui nuit aux efforts des gestionnaires pour en arriver à des décisions stratégiques et à des décisions difficiles sur le partage des ressources. De plus, les comités supérieurs sont souvent appuyés, au niveau immédiatement inférieur, par un réseau de sous-comités qui traitent des mêmes questions. Ce deuxième « étage » de comités est une autre manifestation des efforts de diversification, de recherche du consensus et d'évitement du risque, qui consomment encore plus de ressources administratives, tout en ralentissant le processus décisionnel.

Le Comité croit également que, dans une perspective globale, on ne se préoccupe pas suffisamment d'établir quelles sont les compétences ou les activités essentielles. C'est pourquoi le MDN et les FC continuent d'exécuter ou d'appuyer des tâches non essentielles qu'il vaudrait mieux confier à d'autres. À grande échelle, cela se traduit par une réticence palpable à envisager des solutions faisant appel à des sous-traitants pour les activités non essentielles, comme les services d'informatique et la gestion des biens immobiliers. À petite échelle, il en résulte un dédoublement des activités entre les organisations de niveau 1, au QGDN, ce qui se traduit par des frais généraux inutiles (p. ex., le dédoublement des fonctions de l'Officier principal de l'information (OPI), dans les organisations de niveau 1, et la renonciation aux services de soutien partagés du QGDN).

Rôle et taille du QGDN

Le Comité a constaté que bon nombre des problèmes auxquels fait face le QGDN sont directement liés à son mandat étendu et à sa taille relativement grande. Son mandat étendu l'empêche de se concentrer sur les questions stratégiques, tandis que sa grande taille favorise une culture bureaucratique axée sur les processus et renforce l'approche transactionnelle, fondée sur la gestion au coup par coup, qui domine actuellement. Bien que son impact ne soit pas facile à quantifier, la complexité de l'organisation se traduit par un important volume de travail auto-engendré qui vise surtout à appuyer le fonctionnement

du QGDN, plutôt qu'à répondre aux besoins plus généraux du MDN et des FC. C'est ainsi qu'une organisation qui devrait concentrer ses efforts sur la réflexion stratégique et la prise de décision se retrouve embourbée dans des détails et des processus administratifs.

Le Comité a également constaté, au cours des dernières années, une augmentation de la taille du QGDN et du nombre de gestionnaires et de cadres de direction de niveau 1, militaires et civils. Depuis la fin de l'initiative de l'ERGCC, en 1997, le nombre de rapports adressés directement au SM et au CEMD a augmenté, afin de refléter l'évolution des responsabilités, la complexité croissante du gouvernement et de la gouvernance, et l'évolution de la dynamique organisationnelle à la Défense. De plus, l'effectif du QGDN est revenu au niveau d'avant l'initiative de l'ERGCC, augmenté par une main-d'œuvre « cachée » engagée pour fournir des services professionnels sous contrat. Bien qu'une partie de cette croissance soit directement attribuable aux nouvelles fonctions et à l'élargissement du mandat (p. ex., remplacement de Protection civile Canada par le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, en 2001), elle est également due en bonne partie au fait que les fortes compressions imposées au QGDN dans le cadre de l'initiative de l'ERGCC n'ont pas été accompagnées d'un processus parallèle de restructuration des activités ou de diminution de la charge de travail. Et surtout, il semble y avoir eu peu de contrôle ministériel et de réflexion de la haute direction sur la croissance de la taille du MDN après les réductions imposées par l'ERGCC. Même aujourd'hui, la haute direction ne semble pas se soucier de la taille du QGDN. En effet, la taille du QGDN fait l'objet de restrictions limitées et suscite peu d'intérêt, ce qui est un phénomène inquiétant.

Bref, le Comité estime qu'une organisation qui devrait concentrer ses efforts sur la prise de décision stratégique se retrouve embourbée dans des détails et des processus administratifs. Le Comité croit que des mesures correctives à long terme ne pourront être prises qu'à l'issue d'un examen approfondi du rôle et des fonctions essentielles du QGDN, et que contrairement à ce qui s'est passé après l'initiative de l'ERGCC, il faudra apporter des changements durables. L'adoption d'un système de gestion centré sur l'orientation stratégique entraînerait probablement d'importantes économies de temps, d'argent et de personnel.

Les recommandations du Comité à l'égard du QGDN s'appuient sur deux thèmes principaux. Premièrement, il faut repenser en profondeur le rôle du QGDN, et deuxièmement, dans le cadre du mandat actuel du QGDN, il faut contrôler, et renverser, là où c'est justifié, la récente croissance des effectifs. Le but de cet exercice devrait être de renouveler la vocation stratégique du QGDN, mais le Comité croit qu'il permettra également de déterminer les activités qui n'ont pas à être menées par le Ministère, et qui pourraient même être tout simplement éliminées.

Le Comité ne sous-estime pas l'ampleur des travaux que nécessitera cet examen, mais il croit qu'il est essentiel pour permettre à la Défense de libérer du personnel et des ressources affectés actuellement au QGDN et aux tâches administratives, et de les réaffecter à des tâches qui se rapportent plus directement à la mise sur pied et au soutien des forces militaires aptes au combat.

Recommandation 1. Repenser le rôle du QGDN

Le Comité a constaté que les quartiers généraux de petite taille ont tendance à conserver leur vocation stratégique, tandis que les plus gros se préoccupent inévitablement d'affaires courantes. Par conséquent, le Comité recommande qu'un examen approfondi du QGDN soit entrepris dans deux domaines. La Défense devrait :

- ***a. examiner le rôle fondamental du QGDN en vue de le restreindre aux fonctions vraiment stratégiques (établissement des politiques, planification stratégique, affectation des ressources, etc.), et faire exécuter les fonctions et les services auxiliaires (comme l'approvisionnement, l'exécution des programmes, les fonctions de soutien, etc.) à l'extérieur du quartier général;***
- ***b. effectuer un examen approfondi de chacune des organisations de niveau 1 du QGDN, dans le contexte de l'examen annuel des plans d'activités, pour faire en sorte :***
  - ***que les rôles, les responsabilités et les résultats attendus de chaque organisation soient clairement définis, et que les ressources qui leur sont affectées soient liées à l'obtention de résultats;***
  - ***que chaque organisation soit soumise à un examen des « principes de base » pour confirmer sa vocation principale, pour éliminer les fonctions qui ne sont pas uniquement de son ressort, et pour prévenir tout chevauchement ou double emploi des ressources à l'intérieur de l'organisation de niveau 1, ou entre celle-ci et une autre organisation du QGDN ou du MDN et des FC;***
  - ***que l'utilisation des ressources soit justifiée, qu'elle soit efficace, et qu'elle mette l'accent sur les économies afin que certaines ressources affectées actuellement aux tâches administratives puissent être réaffectées aux opérations;***
  - ***que là où le travail effectué est de nature et de portée stratégiques, les résultats soient eux aussi au même niveau.***

Recommandation 2. Faire rapport sur la taille de l'organisation

Le Comité recommande que, à compter de maintenant et dans le cadre du processus normal de gestion du rendement et des ressources, la haute direction reçoive régulièrement un rapport, par centre de responsabilité, sur le nombre de militaires, d'employés civils et de sous-traitants qui travaillent au QGDN et ailleurs dans l'organisation.

Processus décisionnel et structure des comités

Comme il est indiqué plus haut, les membres de la haute direction et de l'état-major consacrent une bonne partie de leur temps aux réunions de comités, souvent pour communiquer de l'information plutôt que pour déterminer l'orientation stratégique de la Défense. En général, les comités sont assez gros (le CGD a 20 membres officiels), et bien

souvent, leurs membres se considèrent comme des égaux, ce qui les amène à rechercher le consensus. Les comités de bas niveau cherchent eux aussi des solutions consensuelles qu'ils n'auront pas de mal à faire accepter par les comités de niveau supérieur. Par conséquent, la recherche du consensus est souvent un processus « ascendant ». Pour leur part, les comités à vocation unique ont tendance à prendre des décisions dans un domaine très restreint qui manque souvent de perspective stratégique. À long terme, l'accumulation de décisions de ce type peut avoir pour effet d'étouffer ou de paralyser l'action ou l'orientation stratégique. De plus, les comités sont souvent embourbés dans la gestion des affaires courantes, ce qui les empêche de maintenir une vision stratégique.

Le Comité a relevé cinq graves conséquences qui découlent de cette situation :

- la dépendance excessive à l'égard des comités nuit à la décentralisation des responsabilités et des pouvoirs;
- l'habilitation des gestionnaires, qui devrait normalement faire partie intégrante des plans d'activités fonctionnels, a tendance à être reléguée à l'arrière-plan par la recherche du consensus à tout prix;
- les décisions ont tendance à être prises à un niveau plus élevé que nécessaire (poussées ou tirées vers le haut), souvent par des gens qui n'ont pas de responsabilité directe à l'égard de la question considérée;
- les comités se retrouvent embourbés dans la gestion des affaires courantes, ce qui les empêche d'élaborer une vision stratégique;
- les responsabilités et les attributions deviennent diffuses, et la gestion du rendement en souffre.

Avant d'envisager toute modification des mécanismes de prise de décision de la Défense, il faut comprendre que le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense doivent avoir directement accès aux auteurs des rapports qui leur sont destinés et à leurs principaux conseillers techniques. Le Comité estime, cependant, que le statut de gestionnaire de niveau 1 devrait être fondé sur la complexité et l'étendue des attributions, et sur leur importance pour la mission de la Défense. Cependant, ce statut ne devrait pas garantir à son détenteur une place au sein de l'équipe de prise de décision stratégique du Ministère. De plus, il n'est pas nécessaire que la structure de prise de décision soit calquée sur la structure organisationnelle.

Selon son évaluation, le Comité croit que la structure des comités du QGDN devrait être simplifiée et rationalisée, afin de renforcer l'aptitude de l'organisation à prendre des décisions stratégiques au niveau ministériel. Pour être efficace, cet exercice de simplification doit comprendre les éléments suivants :

- modification de la philosophie de gestion;
- simplification du processus décisionnel;
- modification du mandat et des fonctions des principaux comités de gestion de l'organisation.

Recommandation 3. Philosophie de gestion

Le Comité recommande que la structure organisationnelle et le mode de fonctionnement du MDN et des FC obéissent désormais à une philosophie de gestion

fondée sur une orientation stratégique centralisée et sur une exécution décentralisée au profit des gestionnaires de niveau 1, les ressources étant réaffectées comme il se doit entre les différents niveaux et les diverses fonctions.

À cette fin :

a. ***les principaux comités devraient mettre l'accent sur l'obtention de résultats et sur la production d'informations pour la prise de décision à l'appui de ces objectifs;***

b. ***le temps que les comités consacrent à la transmission d'informations devrait être mieux contrôlé et, si possible, réduit (de plus, il faudrait mettre davantage l'accent sur la contribution des gestionnaires de niveau 1);***

c. ***il faudrait veiller à ce que la tendance actuelle à rechercher le consensus dans le processus décisionnel n'ait pas pour effet de diluer les responsabilités individuelles et de nuire à la prise de décision;***

d. ***le nombre de comités au « niveau immédiatement inférieur » devrait être limité ou réduit;***

e. ***le SM et le CEMD devraient continuer d'améliorer et de renforcer le Programme de gestion du rendement des cadres de direction du MDN et des officiers généraux des FC, comme l'a indiqué récemment le président du Conseil du Trésor en réponse au Sixième rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction.***

Recommandation 4. ***Créer un Comité de la haute direction***

Le Comité recommande que le processus décisionnel du Ministère au niveau stratégique soit simplifié grâce à la création d'un Comité de la haute direction, ce qui impliquerait les changements suivants :

a. ***la participation au processus décisionnel au plus haut niveau devrait être restreinte aux personnes qui exercent des fonctions stratégiques au niveau ministériel;***

b. ***à cette fin, et pour coordonner la prise de décision au niveau ministériel, le Comité recommande la création d'un Comité de la haute direction présidé par le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense, et composé des membres de la haute direction suivants :***

- ***le Sous-ministre délégué,***
- ***le Vice-chef d'état major de la Défense (VCEMD),***
- ***le Sous-chef d'état major de la Défense (SCEMD),***
- ***le Sous-ministre adjoint (Politiques),***
- ***le Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère);***

c. ***ce nouveau comité serait supérieur à l'actuel Comité de gestion de la Défense, et il s'occuperait principalement de questions stratégiques inscrites dans une perspective d'avenir, en mettant l'accent sur la politique de défense, la planification et l'orientation stratégiques, la***

planification des capacités, l'affectation des ressources au niveau stratégique, et la gestion du rendement;

d. on pourrait élargir la participation à ce Comité de la haute direction, en invitant notamment des conseillers spécialistes à assister à ses réunions à titre d'observateurs.

Recommandation 5. Apporter des ajustements aux comités existants

Le Comité recommande également que les principaux comités existants soient remaniés de la façon suivante :

a. le Comité de gestion de la Défense devrait être tourné vers l'avenir et axé sur la réflexion, et il devrait se concentrer sur les questions d'importance stratégique qui intéressent l'ensemble du Ministère :

- ***il devrait s'occuper de la gestion du MDN et des FC en ce qui concerne la planification des activités, les rapports de rendement et l'utilisation des ressources;***
- ***il devrait jouer un rôle de premier plan dans la gestion du rendement et la gestion des questions essentielles et d'actualité, et réduire sa participation aux séances d'information régulières;***

b. la Réunion quotidienne de la direction devrait être maintenue, pour permettre la communication d'information et la tenue de discussions sur les questions d'importance stratégique ou opérationnelle qui exigent l'attention immédiate de la haute direction;

c. le mandat et le rôle du Comité des capacités interarmées requises (CCIR) devraient être élargis, et ce comité devrait être chargé de mettre en place le plus tôt possible un processus de planification intégré, et de diriger chaque année la préparation d'un Plan stratégique de niveau 0 (le Plan de la Défense); il faudrait également changer le nom de ce comité afin de mieux refléter son rôle et son mandat élargis;

d. le rôle du Conseil de gestion du programme (CGP) devrait être examiné afin de déterminer s'il y a lieu de le maintenir, ou s'il serait préférable que ses fonctions soient assumées par le nouveau CCIR au mandat élargi;

- ***il faudrait mettre à jour les attributions de cet organisme de planification intégrée (quel qu'il soit), afin de se conformer au nouveau cadre de gestion des ressources qui est recommandé dans le présent rapport;***
- ***ce comité devrait être moins interventionniste et adopter une approche fondée sur la « gestion par exceptions », en mettant l'accent en particulier sur les questions importantes qui ont un impact sur les résultats stratégiques; il devrait notamment :***
  - ***maintenir la transparence dans le processus global de classement, d'affectation et de consommation des ressources en fonction des priorités militaires, y compris les ressources prévues par les plans fonctionnels et les comptes ministériels pour appuyer les opérations des Forces canadiennes;***

- ***examiner le processus d'acquisition des principaux systèmes et de l'équipement qui appuient les opérations des Forces canadiennes, ou qui sont déployés dans le cadre de ces opérations;***
- ***examiner les conséquences des écarts importants dans les dépenses prévues ou les résultats obtenus (par rapport aux plans d'activités), pour les activités qui ont une incidence sur les opérations des Forces canadiennes;***
- ***laisser les gestionnaires responsables s'occuper des problèmes courants de gestion des ressources, dans le cadre de leurs plans d'activités respectifs approuvés.***

Gestion des risques

Le Comité estime que le Cadre de gestion intégrée des risques de la Défense est un concept valable, mais il est évident que les gestionnaires et les membres de leur personnel n'ont pas une compréhension parfaite de la gestion des risques, ce qui nuit à la mise en œuvre de ce nouveau cadre au sein de l'organisation. Il s'ensuit une application non uniforme des principes de gestion des risques dans les divers éléments du MDN et des FC, ce qui expose l'organisation à des risques parfois non prévus (p. ex., dépassement des ressources affectées aux programmes à divers niveaux de gestion).

De plus, partout à la Défense, la tolérance à l'égard du risque semble faible. Par exemple, un modèle « universel » a été adopté pour l'approbation des dépenses d'immobilisations, et l'organisation privilégie la gestion par comités. Malheureusement, cette faible tolérance à l'égard du risque ne favorise pas le changement, et elle peut étouffer l'innovation, supprimer l'initiative et la créativité, et repousser la prise de décision à un niveau trop élevé. Elle contribue également à renforcer la tendance du QGDN à rechercher le consensus à tout prix dans son processus de prise de décision.

Compte tenu de son analyse, le Comité conclut qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur une meilleure compréhension de la gestion des risques, sur la détermination et l'évaluation des risques, et sur l'intégration des stratégies de gestion des risques partout dans l'organisation.

Recommandation 6. Gestion des risques

Le Comité recommande que la haute direction, en se fondant sur le Cadre de gestion intégrée des risques, uniformise son approche en matière de gestion des risques partout au MDN et dans les FC, de la façon suivante :

a. mettre l'accent sur une gestion efficace des risques, plutôt que sur leur évitement, grâce à une compréhension commune de la gestion des risques, et grâce à une délimitation appropriée des seuils de risque à chaque niveau de gestion;

b. remplacer le modèle « universel » utilisé actuellement par une approche plus différenciée qui accepte les risques lorsqu'ils se justifient, qui les gère efficacement, et qui accepte les conséquences des erreurs légitimes;

c. veiller à ce que la formation à la gestion des risques soit intégrée aux programmes de perfectionnement des compétences en gestion et en leadership du MDN et des FC;

d. adopter une approche équilibrée et appliquée de façon uniforme.

Planification stratégique

Le *Livre blanc sur la défense de 1994* est le plus récent énoncé de la politique de défense du Canada, mais le gouvernement n'a pas officiellement approuvé la stratégie envisagée par le Ministère dans le document intitulé *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, et il n'a approuvé aucun plan stratégique global.

Le Comité estime que la planification stratégique au Ministère est défaillante. En effet :

- il n'y a pas d'entente sur les capacités nécessaires, par ordre de priorité, à long terme;
- les besoins en équipement et autres sont établis selon un processus « ascendant » plutôt que « descendant », et ils ne découlent pas d'un plan d'ensemble cohérent;
- les plans auxiliaires (immobilisations, ressources humaines, approvisionnement national[8], infrastructure, soutien en service, etc.) ne sont pas bien reliés;
- en l'absence d'une perspective globale, les responsables de la planification stratégique ont tendance à servir les intérêts particuliers de chacun des trois éléments (Marine, Armée de terre, Force aérienne).

Ces défaillances en matière de planification stratégique ont pour résultat l'absence d'unité d'action et d'objectifs communs au MDN et dans les FC, et elles renforcent le caractère « transactionnel » du processus de prise de décision. La planification à long terme semble être devenue une compétition interne pour le contrôle des ressources plutôt qu'un effort concerté pour obtenir des résultats précis ou atteindre des objectifs globaux.

Le Comité a constaté qu'un certain nombre de mesures très utiles ont déjà été prises pour supprimer ces défaillances. Parmi ces mesures, il y a notamment :

- l'établissement du CCIR, qui concentre ses efforts sur les capacités nécessaires;
- la sensibilisation accrue à la nécessité de planifier sur une période de 10 à 15 ans (Horizon 2);
- l'élaboration du Plan d'investissement – Capacités stratégiques (PICS), pourvu qu'il soit lié à une bonne compréhension des capacités qui seront nécessaires au cours des 10 à 15 prochaines années, et qu'il soit le résultat

[8] L'approvisionnement national désigne le soutien des équipements en service, ce qui inclut l'entretien et l'approvisionnement en pièces de rechange.

d'un processus de planification intégré de type « descendant » (et non d'un processus cloisonné à caractère « ascendant »).

Ces initiatives constituent un grand pas en avant, mais le modèle de planification stratégique en usage actuellement présente un certain nombre de défauts qui préoccupent le Comité :

- bien qu'il soit toujours en cours de création, le Concept d'action stratégique des Forces canadiennes ne donne toujours pas une vision claire des capacités qui seront nécessaires dans les années à venir (période de 10 à 15 ans). (En raison de l'absence de cette feuille de route nécessaire indiquant la voie à suivre, les plans d'acquisition d'équipement et les investissements dans l'infrastructure sont devenus vulnérables aux pressions et aux intérêts à court terme. À cause du manque d'insistance sur la nécessité d'intégrer la planification de tous les éléments de capacité (équipement, ressources humaines, infrastructure, etc.), il devient plus difficile d'avoir une unité d'action et des objectifs cohérents dans l'ensemble du MDN et des FC);
- actuellement, le processus d'établissement du PICS semble être axé sur la production d'un plan d'acquisition d'équipement largement fondé sur une approche « ascendante » qui amalgame les besoins des trois éléments;
- les failles de cette approche « ascendante » sont exacerbées par le fait que le processus de planification actuel demeure axé sur des « plateformes » d'équipement spécifiques, plutôt que sur les capacités.

Recommandation 7. Planification stratégique

Le Comité recommande qu'en s'appuyant sur les initiatives en cours, le Ministère continue de renforcer la planification stratégique, en mettant l'accent en particulier sur ce qui suit.

a. La Défense devrait définir plus clairement les capacités dont elle aura besoin au cours des 10 à 15 prochaines années (Horizon 2), et prendre les mesures suivantes : établissement de priorités plus claires, meilleure détermination des décisions clés et des jalons de la mise en œuvre, et établissement de liens plus explicites avec les initiatives des pays alliés et les progrès technologiques.

b. La planification stratégique devrait être menée dans une perspective plus globale, grâce à une centralisation accrue et au renforcement des responsabilités du VCEMD en matière de planification stratégique.

c. La Défense devrait mettre davantage l'accent sur une approche « descendante » fondée sur une perspective globale à l'échelle des FC. Pour ce faire, il faut que le processus de planification du CCIR soit administré comme un suivi direct de la fonction de planification stratégique : le VCEMD doit déterminer <u>quelles</u> capacités sont nécessaires, et les responsables de la planification des trois éléments doivent déterminer <u>comment</u> développer ces capacités. Ce changement devrait réduire considérablement la dynamique « ascendante » qui domine actuellement le processus.

d. ***La Défense devrait intervenir vigoureusement pour mener à bien l'élaboration d'un PICS applicable. Le Comité croit que cet exercice est essentiel pour garantir la cohérence et la convergence des efforts de planification stratégique. Le PICS doit être un document de planification complet axé sur les capacités, et non pas seulement sur l'équipement, ce qui nécessitera une intégration accrue des diverses fonctions de soutien (ressources humaines, infrastructure, gestion de l'information, etc.).***

e. ***Le Plan stratégique devrait aborder les questions liées à la mise en œuvre, y compris les ressources, l'évaluation des risques et les limites de temps, et comprendre une évaluation des contraintes qui pourraient en résulter pour la réalisation du plan. À titre de suivi logique, le CCIR devrait continuer de mettre l'accent sur les capacités en poursuivant l'élaboration du PICS, et en faisant respecter le calendrier de planification pendant une période de 10 à 15 ans (Horizon 2). Le VCEMD, en tant que président du nouveau CCIR, devrait demeurer le principal responsable de la surveillance des mécanismes d'affectation stratégique des ressources en fonction des priorités militaires, assurer une gestion plus efficace du rendement et des risques, et améliorer les rapports sur le rendement.***

Gestion des ressources

Le Comité estime que les processus de gestion des ressources et de planification des activités du MDN et des FC, au QGDN, peuvent être qualifiés de :

- hautement transactionnels, car ils mettent fortement l'accent sur l'année financière en cours plutôt que sur la planification à long terme;
- insuffisamment transparents lorsqu'il s'agit de lier les ressources à l'obtention des résultats souhaités;
- fondés sur la justification, par les gestionnaires de niveau 1, de certaines exigences marginales qui s'appuient largement sur des considérations relatives aux intrants (c'est-à-dire les ressources nécessaires) plutôt que sur les résultats souhaités;
- gourmands en temps et en personnel;
- concurrentiels par nature.

À cause de ces défaillances, le Comité croit que la haute direction (en particulier le SM, le CEMD et les membres du Conseil de gestion des programmes (CGP)) s'occupe de prendre des décisions transactionnelles, en matière de gestion des ressources, qu'il vaudrait mieux laisser aux gestionnaires de niveau 1. Cette prise de décision à un niveau trop élevé fait naître un risque de microgestion, et elle accentue la tendance à prendre des décisions transactionnelles. Cette pratique va également à l'encontre de l'objectif avoué du Ministère de donner plus de pouvoirs aux gestionnaires et de les confirmer dans leurs responsabilités.

Cette situation est exacerbée par la prolifération des comptes financiers ministériels[9], qui réduit encore davantage la marge de manœuvre des gestionnaires.

Étant donné que les liens entre les divers éléments de capacité ne sont pas parfaitement clairs (p. ex., les frais de fonctionnement et les frais de personnel des nouvelles capacités pour l'ensemble de leur cycle de vie), il peut y avoir un manque de cohérence entre les ressources affectées aux immobilisations et celles qui sont affectées à l'approvisionnement national. Les liens sont également mal définis entre les dépenses d'immobilisations et les dépenses de fonctionnement, et les investissements correspondants en ressources humaines. Les liens imprécis entre les décisions en matière d'affectation des ressources, d'une part, et, d'autre part, la gestion du rendement et des risques, dont nous avons parlé plus haut, ne font qu'aggraver le problème. Par conséquent, les compromis nécessaires entre ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire ne sont pas aussi évidents qu'ils devraient l'être. De plus, les critères utilisés pour établir les priorités de l'organisation ne sont pas suffisamment précis pour appuyer la prise de décision. Enfin, l'absence d'une vision commune et d'une application cohérente des niveaux de tolérance et de la gestion des risques contribue à cette situation difficile.

Malgré l'opinion exprimée par certains des membres de la haute direction qu'il a interrogés, le Comité croit que la disponibilité de l'information de gestion financière et non financière ne répond pas aux exigences de la prise de décision au niveau stratégique. Par exemple, le Ministère exerce très peu de contrôle sur les quelque 1,8 milliard de dollars consacrés annuellement à l'approvisionnement national. Cette situation est le résultat de l'écart qui existe entre la philosophie de gestion déclarée et la façon dont le Ministère et les FC gèrent en réalité le Programme des services de la Défense, mais aussi des défaillances signalées plus haut dans les systèmes de gestion du rendement et des risques.

Enfin, le Comité croit que les rôles et les responsabilités du Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère) et du Vice-chef d'état-major de la Défense en matière de gestion des ressources sont devenus trop confus, et qu'ils doivent être mis à jour et adaptés à la nouvelle politique du gouvernement sur la fonction de contrôleur moderne. Le système actuel, dans lequel les responsabilités en matière de gestion financière sont mal départagées entre le SMA(Fin SM) et le VCEMD, limite l'efficacité de la comptabilité. Les responsabilités de l'agent financier supérieur (AFS) à l'égard du Sous-ministre, qui consistent à gérer et à contrôler prudemment et efficacement les ressources financières, doivent être clairement comprises et dûment reconnues et respectées au MDN et dans les FC.

La *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur*, publiée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, définit la fonction de contrôleur comme comprenant les processus administratifs essentiels et intégrés dont toute organisation a besoin pour gérer les risques financiers, comprendre les répercussions financières des décisions avant qu'elles ne soient prises, rapporter les résultats financiers et se protéger contre la fraude, la négligence, la contravention aux règles ou aux principes

[9] Des comptes ministériels ont été établis pour toute une gamme d'activités (p. ex., rémunération des militaires, services de santé, éducation et perfectionnement professionnel, cadets, etc.). Les gestionnaires de ces comptes n'ont pas une très grande marge de manœuvre, et pour les modifier, ils doivent normalement obtenir l'autorisation du CGP.

financiers, ainsi que la perte de biens ou de fonds publics. Cette politique comprend les directives suivantes :

- Il incombe aux administrateurs généraux de désigner un agent financier supérieur (AFS). Ce dernier doit rendre compte directement à l'administrateur général. L'AFS peut à son tour, en fonction de l'étendue de l'organisation, déléguer ses responsabilités financières principales à un agent financier supérieur à temps plein (AFSTP).
- Il incombe à l'AFS d'élaborer et d'instaurer une structure ainsi qu'un processus de gestion financière qui serviront de fondement pour l'exercice d'une fonction de contrôleur efficace dans le ministère.
- L'AFS doit collaborer avec les gestionnaires de tous les échelons de l'organisation pour s'assurer que ces derniers s'acquittent comme il se doit de leurs responsabilités en matière de contrôle financier. Les procédures prévues par la politique exigent notamment ceci : Les ministères doivent faire appel aux AFS pour ce qui est du développement et de la mise en œuvre des nouveaux programmes et des projets importants, et des modifications des programmes existants qui auront ou qui pourraient avoir d'importantes répercussions financières. De cette manière, on garantira, avant que les programmes soient amorcés, que les risques financiers seront évalués, que les autorisations financières seront respectées, et que des mesures efficaces en matière de contrôle financier seront mises en place. Les AFS doivent se servir des ressources gouvernementales disponibles pour aider à planifier ces programmes.

De plus, le Comité a pris note d'un certain nombre de mesures qui ont été prises et qui, si elles sont fructueuses, amélioreront la situation. Ce sont notamment les suivantes :

- l'inclusion de l'évaluation des risques et des impacts dans l'analyse des programmes et des projets (d'une façon encore très rudimentaire);
- l'adoption d'un cycle d'examen de cinq ans qui devrait rendre obligatoire l'évaluation régulière de l'utilisation des ressources par rapport aux rôles et aux tâches assignés;
- l'adoption de nouveaux processus de gestion du rendement au MDN et dans les FC, et l'utilisation, dans le processus décisionnel, d'information et de résultats provenant de cette gestion du rendement améliorée;
- l'inclusion graduelle de perspectives fonctionnelles (comme la gestion des infrastructures et la gestion de l'information et de la technologie de l'information) pour améliorer la cohérence « horizontale » des programmes.

Recommandation 8. Approche stratégique pour la gestion des ressources

Le Comité recommande une approche stratégique améliorée pour la gestion des ressources, y compris les mesures suivantes :

a. le SM et le CEMD devraient mettre l'accent sur l'affectation des ressources au niveau stratégique en s'appuyant sur un Plan stratégique de niveau 0 (actuellement : le Plan de la Défense), complété par un solide Plan d'investissement – Capacités stratégiques (PICS) comprenant les

éléments suivants : immobilisations, construction, approvisionnement national, ressources humaines, gestion de l'information (GI) et plans de communication;

b. ***une approche davantage tournée vers l'avenir devrait être adoptée en matière de gestion des ressources : les ressources affectées devraient être mieux liées aux résultats et aux stratégies de gestion des risques;***

c. ***ce sont les gestionnaires de niveau 1 qui devraient avoir la responsabilité de faire les compromis nécessaires, conformément aux priorités du Ministère, pour atteindre les buts, les objectifs et les résultats de leurs plans d'activités respectifs, et seules les questions exceptionnelles qui dépassent le champ d'application de ces plans devraient être soumises à la haute direction pour résolution ou directives;***

d. ***l'un des éléments clés de cette approche, c'est que la Défense devrait améliorer et clarifier ses priorités annuelles pour qu'elles aident davantage les membres de la haute direction et les gestionnaires de niveau 1 à prendre des décisions;***

e. ***les besoins en information des membres de la haute direction devraient être définis plus clairement, et des mesures devraient être prises pour faire en sorte que l'information nécessaire à l'appui de la prise de décisions stratégiques soit toujours disponible sous forme de rapports faciles à utiliser;***

f. ***l'information destinée à appuyer la prise de décision stratégique devrait fournir à la haute direction une évaluation équilibrée des conséquences et des risques qu'implique une ligne de conduite donnée.***

Recommandation 9. Responsabilités du VCEMD et du SMA(Fin SM)

Le Comité recommande que les rôles et les responsabilités du SMA(Fin SM) et du VCEMD soient mis à jour et adaptés à la politique du gouvernement sur la fonction de contrôleur moderne, en tenant compte notamment des considérations suivantes :

a. ***Le SMA(Fin SM), en tant qu'agent financier supérieur (AFS) du MDN, relèverait du SM pour toutes les activités de gestion financière, de gestion des ressources[10] et d'établissement de rapports au niveau stratégique; il relèverait du SM et du CEMD pour les fonctions financières liées aux opérations des FC au Canada et à l'étranger; et il relèverait du CEMD pour tout ce qui concerne les directives et les conseils financiers. Le VCEMD serait le conseiller du SM et du CEMD en matière d'affectation des ressources, en fonction des priorités militaires, dans les limites des***

[10] Cela comprendrait les responsabilités suivantes : entretenir le plan financier à long terme de la Défense; traiter avec les organismes centraux au sujet du budget de la défense; mettre à jour les prévisions financières, par crédit et par grande catégorie de dépense, pour tenir compte de l'inflation, des affectations spéciales, etc.; et conseiller le SM, le CEMD et le VCEMD sur la gestion stratégique des fonds (responsabilités de l'AFS, équilibre, capacité financière, risque financier, dépassement de programme, etc.) de la Défense. Le SMA(Fin CS) serait le principal conseiller du SM pour l'affectation des ressources aux gestionnaires de niveau 1 qui relèvent du SM, sauf en ce qui concerne les comptes financiers qui appuient les opérations des FC (p. ex., approvisionnement national).

fonds stratégiques*[11], *et il serait chargé de régler les principaux problèmes relatifs aux opérations et aux programmes qui entravent l'obtention des résultats souhaités.

b. ***Dans la pratique, ce rajustement des responsabilités permettrait au VCEMD de concentrer ses efforts sur :***

- ***la planification stratégique – et notamment l'élaboration du Plan stratégique de niveau 0, fondé sur les niveaux de planification financière stratégique pluriannuelle, y compris ceux qui sont approuvés par le SM, en collaboration avec le CEMD, pour chacun des rapports directs de niveau 1 du SM;***
- ***l'intégration de la planification des activités, de la gestion des risques et de la gestion du rendement, comme base de l'affectation stratégique des ressources en fonction des priorités militaires;***
- ***les questions susceptibles d'avoir un impact stratégique sur le MDN et les FC, ou nécessitant des ajustements aux priorités existantes.***

c. ***Le SMA(Fin SM) serait alors plus à même de :***

- ***remplir ses responsabilités en ce qui concerne la liaison, pour toutes les questions financières et budgétaires, avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé;***
- ***entretenir les systèmes de comptabilité et de planification financière qui sont nécessaires à l'établissement d'un cadre financier et budgétaire annuel et à plus long terme, en réponse aux besoins du MDN et des FC;***
- ***assurer la gestion d'exercice des questions financières qui sont hors du champ de compétence des gestionnaires de niveau 1*[12]*;***
- ***jouer le rôle d'AFS dans le domaine de la gestion financière et de l'établissement des rapports financiers.***

Recommandation 10. ***Planification des activités***

Le Comité présente les recommandations suivantes pour renforcer la fonction de planification des activités :

a. ***la planification des activités devrait être fondée sur un modèle dans lequel le SM et le CEMD font des compromis stratégiques entre les priorités du Ministère et celles des Forces canadiennes, en se fondant sur le projet de plan financier stratégique du MDN et des FC préparé par le SMA(Fin SM);***

---

[11] Le plan financier à long terme de la Défense prévoit des fonds pour les immobilisations, l'approvisionnement national, etc. Le VCEMD prodiguerait des conseils sur les priorités à respecter relativement à ces fonds stratégiques, en collaboration avec le SMA(Fin SM).

[12] Les questions financières qui sont hors du champ de compétence des gestionnaires de niveau 1, d'après les plans d'activités approuvés, seraient soumises au SMA(Fin SM) pour résolution. Les questions qui ne peuvent pas être réglées par le SMA(Fin SM), ou qui ont un impact sur les résultats stratégiques, seraient soumises au VCEMD pour résolution, soit dans les limites des pouvoirs conférés au VCEMD, soit devant le CCIR/CGP, pour qu'il examine la possibilité d'une « gestion par exceptions ».

b. ***le cadre de gestion des ressources stratégiques à long terme devrait établir l'affectation pluriannuelle des ressources pour les rapports directs du SM, ainsi que l'affectation pluriannuelle des ressources pour le financement du personnel, du fonctionnement et de l'entretien (F&E), et des immobilisations des Forces canadiennes;***

c. ***ce cadre de gestion des ressources stratégiques à long terme, avec l'affectation pluriannuelle des ressources, serait ensuite utilisé comme intrant pour l'élaboration du Plan stratégique de niveau 0 (Plan de la Défense), y compris le PICS (les gestionnaires fonctionnels seraient chargés de préparer et de faire approuver par le SM et le CEMD les plans fonctionnels centraux portant notamment sur la GI stratégique, les ressources humaines civiles, l'approvisionnement national, l'infrastructure et les communications de la Défense nationale);***

d. ***les gestionnaires de niveau 1 prépareraient alors des plans d'activités conformes à leurs buts, à leurs objectifs, aux tâches qui leur sont assignées et aux ressources qui leur sont affectées, et conformes aux orientations et aux directives contenues dans les plans fonctionnels;***

e. ***les plans d'activités de niveau 1 deviendraient alors l'instrument qui permettrait d'examiner et d'établir la quantité de ressources affectées à chaque gestionnaire de niveau 1, et de faire des compromis au besoin, en tenant toujours compte de l'incidence sur les résultats prévus par le plan d'activités;***

f. ***les gestionnaires de niveau 1 devraient avoir le pouvoir de faire des compromis à l'intérieur des limites de leurs plans d'activités, en se fondant sur l'impact potentiel et sur les stratégies d'atténuation des risques;***

g. ***pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux plans d'activités, une approche plus stratégique pourrait être adoptée en matière de gestion du rendement et de rapports sur le rendement (ces plans pourraient être utilisés, de façon plus efficace, comme des outils de gestion, donnant ainsi aux gestionnaires de niveau 1 une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leurs ressources);***

h. ***les plans d'activités devraient couvrir une période de trois ans, les deux dernières années étant plus stratégiques de nature, d'où la nécessité pour les membres de la haute direction d'adopter une vision à plus long terme et un modèle plus prévisible pour la planification des ressources de niveau 1.***

Recommandation 11. Comptes ministériels

Le Comité recommande que la gestion des comptes ministériels soit améliorée de la façon suivante :

a. ***le nombre de comptes ministériels devrait être réduit au minimum nécessaire, les budgets étant déterminés, dans la mesure du possible, dans le cadre du processus normal de planification des activités;***

b. ***la gestion courante des comptes ministériels devrait être intégrée aux plans d'activités, les gestionnaires disposant d'une marge de manœuvre accrue dans les limites des plans d'activités approuvés;***

c. ***pour cela, il faudrait inclure les dépenses des comptes ministériels dans les plans d'activités du gestionnaire de niveau 1 responsable (p. ex., immobilisations, approvisionnement national, infrastructure, etc.), et s'en servir comme base pour l'établissement des responsabilités, la préparation des rapports de rendement et la gestion du rendement.***

Recommandation 12. Rôles du CCIR et du CGP dans la gestion des ressources

Le Comité recommande que les rôles et les responsabilités du CCIR et du CGP soient révisés pour trouver un moyen d'obliger les gestionnaires de niveau 1 à demander conseil sur les questions qui dépassent le cadre de leurs propres plans d'activités, ou qui ont une incidence substantielle sur les résultats prévus par les plans d'activités ou le Plan de la Défense. Cela nécessiterait un bon jugement et de longues consultations pour déterminer le type de questions qui devraient être soumises à cette exigence.

Recommandation 13. Gestion du rendement

Le Comité présente les recommandations suivantes pour appuyer les progrès récents de la Défense en matière de gestion du rendement :

a. ***outre les examens « verticaux » selon un cycle de cinq ans, des examens « horizontaux » devraient être effectués périodiquement pour garantir une approche cohérente et une utilisation des ressources efficace dans les diverses fonctions (ressources humaines, gestion de l'information et de la technologie de l'information, infrastructure, soutien du cycle de vie du matériel, etc.);***

b. ***des liens plus précis entre les plans d'activités et leurs résultats, d'une part, et l'évaluation du rendement des membres de la haute direction (y compris la rémunération « conditionnelle »), d'autre part, devraient être établis.***

Préparation à la gestion

Le Comité croit que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes souffrent d'un « taux de roulement » relativement élevé des officiers supérieurs et des cadres de direction civils (à partir du niveau de Directeur) : ils sont nombreux à passer une période relativement courte à chaque grade ou niveau d'affectation. Cette situation est aggravée par le fait que la plus grande partie de l'instruction des officiers, au début de leur carrière, est axée sur les opérations, une importance limitée étant accordée à l'acquisition des compétences nécessaires à l'orientation stratégique et à la gestion d'une institution publique de l'envergure de la Défense. Dans ce contexte, il est important également de pouvoir s'adapter à la machinerie gouvernementale et tisser des relations au plus haut niveau avec les autres intervenants.

De plus, bien qu'il y ait toujours des exceptions à la règle, les officiers supérieurs ont tendance à être promus au grade de général ou amiral trop tard dans leur carrière pour qu'ils aient suffisamment le temps d'acquérir l'expérience nécessaire aux grades supérieurs. En fin de compte, les officiers qui accèdent aux grades les plus élevés ont tendance à servir trop peu longtemps comme général ou amiral. Ce phénomène a une incidence directe sur l'expérience collective, la continuité et la capacité globale de gestion des officiers les plus haut gradés. Cela peut les amener à mettre l'accent sur les enjeux à court terme, à adopter une approche transactionnelle pour la prise de décision, et à rechercher le consensus à tout prix.

Le Comité approuve fortement les mesures que le SM et le CEMD actuels ont prises pour améliorer la planification de la relève et la préparation des membres de la haute direction. Dans le cas des FC, on a mis l'accent sur le perfectionnement professionnel des officiers supérieurs et des militaires du rang supérieurs, et sur leur initiation aux questions stratégiques. Le Comité est conscient du fait qu'un engagement à long terme est indispensable dans ce domaine. Cet engagement est la clé du succès.

Recommandation 14. Préparation à la gestion

Dans l'examen de cette question, le Comité prend note des contraintes qui sont imposées au MDN et aux FC, et du temps qu'il faut pour mettre en œuvre le changement stratégique, surtout dans le domaine de la culture organisationnelle. Cela étant dit, et compte tenu des progrès réalisés récemment, le Comité croit que :

- ***a. les FC doivent mettre davantage l'accent sur la préparation de certains officiers choisis à l'exercice du leadership institutionnel (cette mesure nécessitera une promotion plus rapide des candidats prometteurs au grade de colonel ou de brigadier-général, des profils de carrière mieux adaptés, et une planification de la relève qui améliore les possibilités d'acquérir de l'expérience en leadership stratégique au QGDN. Cette mesure nécessitera également une meilleure initiation des officiers supérieurs à la machinerie gouvernementale, y compris le recours plus fréquent aux affectations dans d'autres ministères);***
- ***b. les officiers qui accèdent aux postes les plus élevés doivent avoir la possibilité d'acquérir l'expérience de travail appropriée à mesure qu'ils progressent dans la structure des grades, de sorte qu'ils aient fait partie du cadre des officiers supérieurs suffisamment longtemps pour apporter de l'expérience, de la stabilité et de la continuité à l'organisation;***
- ***c. ces principes s'appliquent également à la préparation des cadres de direction civils.***

Approche en matière de changement

D'une façon générale, le Comité a constaté avec étonnement que la Défense n'a pas toujours donné suite aux excellentes recommandations contenues dans les nombreux rapports et comptes rendus d'examen qui lui ont été présentés au cours de la dernière décennie. Ce manquement témoigne d'une incapacité à mettre en œuvre le changement, en

particulier au niveau stratégique, et il soulève inévitablement des doutes quant à la volonté de la haute direction de transformer l'organisation. La Défense a un cadre de gestion du changement bien développé, bien qu'il ne soit pas appliqué de façon uniforme. Toutefois, il est largement centré sur l'amélioration continue. Le Comité a également remarqué que la culture organisationnelle de la Défense se caractérise par une forte résistance aux changements de grande ampleur, probablement à cause de :

- un manque d'expérience dans la gestion du changement stratégique;
- une faible tolérance à l'égard du risque, aggravée par une gestion des risques incohérente;
- une inertie organisationnelle et une préférence pour le *statu quo*;
- la courte durée du mandat des membres de la haute direction;
- les expériences de réduction des effectifs de l'ERGCC;
- la fatigue à l'égard du changement.

L'absence d'un moteur central de changement complique les choses, et il s'ensuit une situation où les initiatives de changement sont « optionnelles ». Les liens entre le changement organisationnel et la gestion du rendement sont insuffisants.

Le « programme de changement » de la Défense n'est pas suffisamment ciblé, et il souffre de l'absence de priorités claires, comme le montre le Plan de la Défense 2003-2004, qui contient une soixantaine d'« initiatives de changement » officielles assignées à divers gestionnaires de niveau 1. Le Comité croit que cette absence d'une orientation claire détourne les gestionnaires des questions essentielles qui ont l'impact le plus favorable sur la Défense. De plus, les nouvelles tâches liées au changement ne semblent pas être liées aux ressources transitionnelles et permanentes, les priorités ministérielles sont trop générales et ne constituent pas une base adéquate pour la prise de décision, et la mise en œuvre du changement n'est pas liée directement aux accords de gestion du rendement de la haute direction. Et ce qui est fondamental, c'est que l'approche graduelle en matière de changement ne répond pas à l'objectif du CEMD de transformer les FC. Les failles de l'approche de la Défense en matière de changement sont le reflet d'un défaut que l'on retrouve dans beaucoup d'autres secteurs : la préférence pour le transactionnel au détriment du stratégique.

Comme pour de nombreuses autres questions abordées dans le présent rapport, le MDN et les FC ont pris un certain nombre d'initiatives destinées à corriger les failles relevées. Sous la direction du VCEMD, d'importants progrès sont accomplis, semble-t-il, en matière d'amélioration continue, notamment grâce aux initiatives suivantes : les groupes de travail sur l'amélioration continue, le partage des pratiques innovatrices et les autres forums pour la diffusion des pratiques exemplaires et le Fonds d'investissement pour le changement stratégique. Dans le cadre des activités de planification liées au PICS, les FC ont entrepris de faire mieux comprendre le concept de « transformation ». De plus, les améliorations apportées à la mesure et à la gestion du rendement devraient sensibiliser le personnel à la nécessité du changement au niveau stratégique. Outre les initiatives de changement stratégique, il faudra continuer d'apporter des améliorations et de gérer le changement dans chaque organisation de niveau 1.

Recommandation 15. Approche stratégique en matière de changement

Le Comité croit que la Défense doit aller bien au-delà de son approche actuelle, qui est axée sur une amélioration graduelle et continue, et :

- ***a. adopter une approche plus stratégique en matière de changement dictée par la haute direction et liée plus étroitement à l'obtention de résultats, les résultats souhaités étant inscrits dans les plans d'activités et les accords de gestion du rendement;***
- ***b. faire mieux comprendre les capacités dont les FC devraient disposer au bout de la période de planification de 10 à 15 ans, ce qui permettra l'établissement d'objectifs liés aux résultats souhaités;***
- ***c. continuer d'intégrer des « initiatives de changement » précises au Plan de la Défense, mais faire en sorte qu'elles demeurent axées sur les questions stratégiques, que leur nombre soit limité (ne conserver que celles qui auront l'impact le plus favorable), et que des ressources transitionnelles et permanentes leur soient affectées au besoin;***
- ***d. établir des « objectifs poussés » en matière de gestion du changement, qui sont réalisables et permettent de mieux comprendre les coûts liés à l'obtention de ces résultats, ainsi que les avantages escomptés.***

Recommandation 16. Amélioration continue

Le Comité prend note des initiatives du VCEMD en matière d'amélioration continue et recommande qu'elles soient appuyées, mais que le nombre de fonctionnaires de la Défense affectés à ces initiatives soit réduit, et que leur rôle consiste à faciliter le changement plutôt qu'à le diriger.

Recommandation 17. Priorités ministérielles

Le Comité croit que les priorités ministérielles doivent être formulées de façon plus précise, afin de garantir la clarté et l'utilité du processus décisionnel partout dans l'organisation. Ces priorités doivent être hiérarchisées, pour aider les décideurs de niveau moins élevé à faire des compromis.

Recommandation 18. Gestion du changement

Le Comité croit fermement que le changement stratégique doit être dirigé par les niveaux supérieurs, à savoir par le SM et le CEMD, et que lorsque cela se justifie, il doit être intégré aux responsabilités des gestionnaires de niveau 1, ceux-ci devenant alors des champions du changement.

Conclusion

Dans ses recommandations sur la gouvernance, le Comité ne sous-estime pas les problèmes qui pourraient surgir au moment de la mise en œuvre, surtout à cause de l'impact sur la culture organisationnelle de la Défense. Cela étant dit, toutes les recommandations contenues dans la présente section sont facilement réalisables, avec

l'autorisation du Ministre, du SM ou du CEMD. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'impact de bon nombre de ces recommandations, l'amélioration de l'efficacité de la gestion devrait permettre au Ministère de réaliser d'importantes économies de temps, d'argent et de personnel. L'amélioration des objectifs organisationnels qui en résultera devrait avoir un impact favorable et durable, y compris une réduction considérable des activités inutiles, et d'importantes économies qui permettront de libérer des ressources et de les réaffecter aux opérations.

Approvisionnement

Le Comité a examiné diverses phases du processus d'acquisition et de soutien du matériel, depuis la définition des besoins jusqu'à la liquidation des systèmes excédentaires, tout au long du cycle de vie du matériel. Le Comité a discuté de ce processus d'approvisionnement avec plusieurs hauts fonctionnaires de la Défense, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans l'ensemble, le Comité a conclu que le processus d'approvisionnement est lent et ardu. Bien qu'il puisse y avoir des raisons légitimes pour le haut niveau de surveillance dont font l'objet les achats du gouvernement, le système est surchargé par les nombreux examens et les activités redondantes. Le Comité a conclu également que les procédures d'approbation du MDN sont entravées par une trop forte aversion pour le risque.

En effet, le Comité a constaté que l'approvisionnement en matériel militaire est un processus si lourd et si particulier en termes de volume, de coût et de complexité qu'il justifie l'établissement d'une division ou d'un organisme chargé uniquement des achats militaires. Le Comité a conclu également que l'actuel partage des responsabilités entre le MDN et TPSGC pour l'approvisionnement en biens et services a pour résultat une utilisation inefficace des ressources gouvernementales.

De plus, le processus interne de définition des besoins et d'approbation des projets d'immobilisations, à la Défense, est beaucoup trop long, il nécessite l'intervention d'un trop grand nombre d'autorités et de comités, il demande trop de temps à la haute direction pour un résultat négligeable, et il n'établit pas de distinctions entre les différents processus en fonction du risque et de la complexité. Ces divers aspects du processus d'approvisionnement relèvent entièrement de la responsabilité de la Défense, qui pourrait facilement, par conséquent, en faire une priorité.

Le Comité en a également conclu que le processus « ascendant » d'élaboration et d'approbation de projets entraîne un programme d'immobilisations qui manque de vision et de priorités clairement établies et qui excède la quantité de ressources autorisée par le gouvernement. Un processus « descendant » serait axé sur les besoins et les considérations stratégiques. Selon toute vraisemblance, un tel processus serait plus pertinent et recevrait davantage d'appui de façon continue. En outre, on a tendance à approuver les projets d'immobilisations en se fondant principalement sur les coûts de l'équipement, plutôt que sur toutes les facettes des éléments de coûts liés à la capacité et au cycle de vie, y compris la formation, l'infrastructure et les ressources humaines. Comme il a été signalé dans la section précédente sur la gouvernance, le comité est conscient du fait que la Défense prend déjà des mesures pour combler les lacunes en question et il encourage et avalise les efforts déployés.

Le Comité est également heureux d'apprendre que l'Initiative de réforme des modes d'approvisionnement du Conseil du Trésor porte sur d'autres aspects du processus d'approvisionnement qui empêchent que les biens et les services ne soient acquis de la façon la plus efficace possible. Les travaux concernent les contraintes imposées par les accords commerciaux, le rôle du Tribunal canadien du commerce extérieur et la simplification des règlements régissant la passation des contrats et favorisent l'emploi plus poussé des cartes d'achat dans le cas des besoins simples d'une valeur peu élevée. Le Comité appuie pleinement les travaux en question et estime qu'ils amélioreront le processus d'approvisionnement.

De plus, le Comité sait que de nombreuses mesures sont actuellement appliquées au MDN dans le domaine de la réforme des acquisitions, y compris :

- élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'approvisionnement qui maximisent la capacité de l'industrie de fournir des biens et services (dans les secteurs de la formation, du soutien sur place, du soutien du matériel en service, etc.);
- coopérer avec les alliés aux fins de l'acquisition de matériel, ce qui accroît l'interopérabilité tout en réduisant le délai d'exécution et le coût de l'approvisionnement;
- mettre au point et promulguer des politiques (p. ex., améliorer l'application de la politique relative au matériel commercial standard);
- normaliser les politiques touchant l'acquisition et le soutien du matériel et faciliter leur consultation grâce à un logiciel.

Enfin, TPSGC a recours à diverses initiatives pour améliorer l'approvisionnement, notamment :

- déployer des efforts pour fournir des services stratégiques mieux intégrés et axés davantage sur le client (les efforts en question font suite à une récente réorganisation de TPSGC, fondée à son tour sur un examen interne complet qui a été mené en 2002 et qui a permis de cerner des secteurs de TPSGC qui contribuent peut-être à des retards et à un manque d'efficacité dans le processus d'approvisionnement);

- élaborer et mettre en œuvre une approche stratégique en matière d'approvisionnement électronique grâce à la chaîne d'approvisionnement électronique à un projet connexe, le Projet de marché en direct du gouvernement du Canada;
- améliorer le partenariat avec le MDN en faisant appel à des équipes de projet intégrées dans le cadre de tous les projets d'envergure et installer davantage d'employés de TPSGC dans les mêmes locaux que leurs clients du MDN, lorsque cela s'avère possible;
- participer avec le MDN à l'élaboration de meilleures pratiques d'acquisition, comme les lignes directrices sur l'orientation stratégique et les meilleures pratiques des projets d'approvisionnement complexes.

Le Comité est en faveur de ces mesures positives qui visent à améliorer l'acquisition et le soutien du matériel au sein de la Défense.

Le Comité reconnaît aussi que la Défense se penche actuellement sur la durée de la période nécessaire à la clôture d'un projet après la livraison de l'équipement principal, dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour réduire de 30 p. 100 le cycle d'acquisition. Aux dernières étapes des projets, il faut restreindre le plus possible l'affectation des ressources financières et humaines qui se font rares. Encore une fois, il s'agit de conditions dont le contrôle incombe entièrement à la Défense.

Pour ce qui est de la gestion des stocks, le Comité note et favorise les mesures que prend la Défense pour améliorer le processus de gestion, grâce au Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel. Le Comité recommande que le MDN examine également la question des pièces de rechange conservées par l'entrepreneur dans les cas où le Ministère estime qu'il pourrait réaliser des économies sur le plan des frais de gestion et de la détermination de la taille des stocks de protection.

Le Comité estime que la Défense devrait surveiller de plus près l'utilisation des ressources consacrées à l'aliénation des systèmes d'armes importants et la période au cours de laquelle elle conserve de tels systèmes en vue de leur vente éventuelle.

Le Comité est également convaincu que les pratiques décentralisées de gestion et d'acquisition de logiciels et de matériel sont plus coûteuses qu'une approche centralisée. Il en sera davantage question dans la prochaine section sur la gestion de l'information. Par conséquent, le Comité est favorable à l'établissement d'un fournisseur de services d'entreprise sous l'égide du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information), en tant que principal fournisseur d'articles et de services connexes dans ce domaine.

En se fondant sur ses consultations, observations et analyses, le Comité a constaté l'existence de cinq secteurs d'approvisionnement où pourraient être réalisées des économies administratives considérables, c'est-à-dire :

- le double emploi ou le chevauchement fonctionnel du MDN et de TPSGC en ce qui concerne l'acquisition de ressources militaires uniques;
- le lancement, l'approbation et la gestion de projets de biens d'équipement;
- la gestion des stocks;

- l'aliénation de systèmes d'armes importants;
- la gestion et l'acquisition de logiciels et de matériel informatique.

Voici un examen des cinq secteurs visés.

Double emploi du ministère de la Défense nationale et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Compte tenu des entrevues et des délibérations menées avec des cadres du MDN, le Comité estime qu'il existe un double emploi ou chevauchement fonctionnel considérable dans le cadre des activités d'approvisionnement menées par le personnel du MDN et celui de TPSGC. En fait, la participation des deux ministères est étayée dans le *Guide de la politique des approvisionnements* de TPSGC, qui comprend un protocole d'entente sur le partage des responsabilités des deux ministères en ce qui concerne l'acquisition des biens et services. D'après ce document, le processus comprend 49 sous-activités, et les deux ministères participent à près de 80 p. 100 des activités en question.

Le double emploi est attribuable en grande partie au fait que le ministre de la Défense nationale et le ministre de TPSGC doivent tous deux rendre compte de l'approvisionnement, selon la structure de gouvernance. Le MDN doit veiller à ce que les FC possèdent les ressources (c'est-à-dire le personnel, l'équipement, etc.) nécessaires au respect de sa mission, tandis que le ministre de TPSGC a pour mandat officiel de se procurer des biens et des services pour tous les ministères, y compris la Défense. Le Comité est conscient du fait que le ministre de la Défense ou ses représentants, plutôt que les porte-parole de TPSGC, sont généralement appelés à témoigner devant le Parlement, des comités parlementaires, le vérificateur général et d'autres autorités pour traiter de questions qui concernent l'acquisition d'équipement militaire. Cependant, les deux ministres sont tenus de soumettre des présentations distinctes au Conseil du Trésor aux fins de l'approbation de projets ou de contrats qui dépassent les limites de leurs autorisations. Vu cette double structure de responsabilité, de nombreux employés des deux ministères participent au processus d'acquisition, ce qui occasionne inévitablement un double emploi.

Le Comité considère que le double emploi dû au partage des responsabilités dans le domaine de l'approvisionnement a d'importantes conséquences, à la fois sur le plan temporel et sur le plan de l'utilisation efficiente des ressources limitées. Un cadre supérieur du MDN a présenté l'hypothèse suivante : si le Ministère se voyait déléguer les pouvoirs nécessaires, il pourrait exercer les fonctions d'attribution des contrats liés à ses besoins militaires uniques et ainsi réaliser au sein du gouvernement fédéral une économie correspondant à environ 150 personnes, c'est-à-dire de 10 à 15 millions de dollars en frais de personnel uniquement. Il a affirmé qu'il existe actuellement suffisamment de mécanismes pour permettre au MDN d'exercer l'ensemble des fonctions de passation de contrats tout en respectant les règlements et les politiques du gouvernement à cet égard, et le Comité partage son avis. La mise en place des systèmes d'appels d'offres électroniques et la surveillance du processus de passation des contrats par le Tribunal canadien du commerce extérieur et le vérificateur général permettent d'assurer la prudence et la probité dans le cadre du processus d'approvisionnement.

Le Comité estime qu'il est fondamentalement injustifié de partager la responsabilité de la satisfaction des besoins militaires uniques. Une telle situation affaiblit la reddition de comptes et contribue à l'inefficacité en exigeant des deux ministères qu'ils consacrent des ressources à l'acquisition des mêmes biens et services. Le Comité reconnaît l'avantage lié à l'existence d'une organisation chargée de l'obtention des biens et services communs; il s'agit de la spécialité de TPSGC. Cependant, l'acquisition d'équipement militaire spécialisé est une activité d'envergure et de nature complexe qui est propre au MDN. Ainsi, la responsabilité et les pouvoirs relatifs à cette activité devraient être confiés à un seul organisme. Une telle mesure permettrait d'éliminer les coûts élevés qui découlent du maintien à jour des connaissances au sein des deux groupes chargés des éléments semblables d'une tâche partagée.

Le Comité est heureux d'apprendre que, dans le cadre de son « Examen des dépenses et de la gestion » de TPSGC, le Conseil du Trésor se penchera sur diverses options en matière de prestation de services, y compris la délégation des pouvoirs de passation de contrats en vue de l'acquisition de biens militaires uniques au MDN, et il espère que le Conseil du Trésor modifiera considérablement le mandat de TPSGC à cet effet. Le Comité est d'avis que l'utilisateur de l'équipement ou des services, c'est-à-dire le MDN, est l'organisme qui répondrait le mieux et le plus efficacement à ses besoins uniques d'approvisionnement. Cela est particulièrement vrai, étant donné que seuls des experts de la Défense peuvent effectuer des analyses spécialisées et dresser des spécifications. Par ailleurs, le Comité croit que l'ampleur des activités d'acquisition de matériel militaire justifie aisément l'établissement et le maintien d'un groupe d'approvisionnement dûment formé, hautement spécialisé et distinct de l'autorité contractante commune.

Le Comité considère également qu'il est possible de réduire le double emploi ou le chevauchement fonctionnel, même dans le contexte actuel du partage des responsabilités. Le Comité se réjouit du fait que, dans le cadre de l'Initiative de réforme des modes d'approvisionnement du Conseil du Trésor, les sous-ministres ont demandé que le MDN et TPSGC mettent en parallèle leurs processus d'approvisionnement pour cerner les chevauchements qui peuvent être éliminés. Des travaux ont été amorcés grâce à la création récente d'un groupe de travail interministériel. Ces travaux sont essentiels à la réduction du chevauchement des activités d'approvisionnement et à l'amélioration du partenariat entre les deux ministères grâce à une meilleure répartition des activités de passation de contrats. D'après le Comité, il s'agit du plus simple aspect de la réforme de l'approvisionnement que puissent entreprendre ensemble les deux ministères pour favoriser les gains d'efficience et réduire ou éliminer le double emploi chronophage. Du point de vue du Comité, cette tâche est essentielle, puisque le chevauchement actuel est coûteux, inutile et probablement non viable, étant donné le manque de personnel qualifié au sein des deux ministères et les vacances qu'entraîneront les retraites prévues au cours des prochaines années.

En résumé, la réduction de la double participation du MDN et de TPSGC au processus d'approvisionnement permettra clairement de réaliser des économies. Le Comité reconnaît qu'un certain chevauchement peut s'avérer nécessaire, vu le partage actuel des responsabilités liées à l'approvisionnement. Même si le Comité ne peut confirmer que la délégation de pouvoirs supplémentaires de passation de contrats au MDN aux fins de la satisfaction de besoins militaires uniques entraînera des économies de l'ordre de

10 à 15 millions de dollars sur le plan du personnel, comme l'estime un cadre supérieur du MDN, il est certain que d'importantes économies seront réalisées sur le plan du personnel et du temps.

Recommandation 19. Double emploi du MDN et de TPSGC

Le Comité recommande que le ministre de la Défense nationale sollicite la délégation de pouvoirs supplémentaires de passation des contrats en vue de répondre à des besoins militaires uniques, ainsi que l'établissement d'un groupe d'approvisionnement spécialisé au sein du MDN.

Si le gouvernement choisit de maintenir la double structure de responsabilité en ce qui concerne les acquisitions militaires, le Comité recommande que la mise en œuvre des résultats des travaux effectués dans le cadre de l'Initiative de réforme des modes d'approvisionnement et de l'examen interministériel soit accomplie grâce à une directive écrite, de manière à ce que les activités soient réparties en temps opportun.

Projets de biens d'équipement

Le Comité a également examiné le processus que la Défense a adopté aux fins de l'approbation et de la gestion des projets de biens d'équipement. Le Comité veut formuler un certain nombre d'observations et de recommandations concernant le processus d'approbation, le pouvoir de dépenser et la clôture des projets de biens d'équipement.

Processus d'approbation

Le Comité est d'avis que le processus *interne* mis au point par la Défense pour définir les besoins et approuver les projets d'immobilisations est trop long (9 des 15 ou 16 années du processus moyen d'acquisition d'importants biens d'équipement), exige trop d'examens successifs, accapare trop la haute direction compte tenu de sa valeur ajoutée peu élevée et ne fait pas la distinction entre les biens communs et les systèmes d'armes complexes.

Le Comité a également constaté que le processus « ascendant » actuel d'approbation des projets entraîne la mise au point d'un programme d'immobilisations qui ne correspond peut-être pas aux priorités liées aux besoins en capacités des FC. En ce moment, les projets sont approuvés si toutes les longues étapes exigées sont achevées, mais un nombre insuffisant d'examens périodiques sont effectués. Dans le contexte, les autorités n'ont pas souvent la possibilité de déterminer si les projets sont encore pertinents et si leur approbation est probable. Par conséquent, les responsables d'un projet peuvent souvent passer des années à définir les besoins et à traiter les documents d'approbation même s'il est invraisemblable que le projet soit approuvé. Le coût total des projets ainsi approuvés aux fins de leur inclusion dans le plan d'immobilisations à long terme excède de loin les sommes réservées aux acquisitions d'immobilisations; dans les circonstances, l'ensemble du programme d'immobilisations est inabordable, et les projets non financés continuent d'être reportés à des années ultérieures. En résumé, trop peu d'argent est consacré à un trop

grand nombre de projets. C'est donc dire que le personnel limité qui est chargé de la gestion des projets est accaparé par divers projets au lieu de se consacrer aux projets les plus prioritaires.

Aucun des cadres supérieurs de la Défense qui ont été consultés n'a défendu le système actuel. Les cadres supérieurs ont plutôt confirmé les lacunes cernées dans le présent rapport. La responsabilité de la modification du processus d'approbation incombe entièrement au Ministère.

Comme il a été affirmé dans la section précédente sur la gouvernance, le Comité favorise pleinement la mise au point d'un PICS qui s'appuiera sur l'ordre de priorité des projets et qui permettra de veiller à ce que tous les aspects de la planification des capacités soient pris en considération. Le Comité est d'avis qu'une telle mesure est nécessaire pour faire en sorte que les ressources d'immobilisations restreintes (c'est-à-dire à la fois les fonds et le personnel) soient réservées aux priorités futures des FC et seulement aux projets abordables.

Le Comité propose l'examen d'un processus révisé d'approbation des immobilisations.[13] Ce processus est conçu de façon à entraîner d'importantes économies dans le domaine des acquisitions d'immobilisations en général, principalement en réduisant de moitié la période actuelle de neuf ans qui est consacrée uniquement à l'attribution des contrats d'approvisionnement. En effectuant les changements recommandés, le Ministère ferait passer le cycle de vie des projets d'une moyenne de 15 à 16 ans à une période de 10 à 12 ans grâce à l'imposition de délais plus courts dans le cas de certaines étapes internes du processus (p. ex., une année ou deux pour la définition des besoins). Le nouveau processus comprend aussi des points de décision permettant de mettre un terme aux projets qui ne répondent pas aux besoins futurs des FC, selon le Comité des capacités interarmées requises. Qui plus est, la recommandation englobe un processus rationalisé qui vise à approuver les projets dans les limites des pouvoirs de dépenser du Ministre et un deuxième processus comprenant des niveaux d'examen supplémentaires, pour les projets qui doivent être approuvés par le Conseil du Trésor.

Grâce à ce processus, le MDN libérerait des ressources humaines essentielles pour les affecter à l'exécution du programme d'immobilisations, utiliserait plus efficacement les énergies de la haute direction et améliorerait les responsabilités en matière de planification et d'exécution. À l'heure actuelle, de 200 à 250 personnes contribuent à la définition des besoins, et 1 100 personnes participent à la mise en œuvre du programme d'immobilisations. D'après le Comité, si le MDN réduit de 50 p. 100 le temps consacré à l'approbation des projets, 200 postes seront « libérés » et pourront donc être consacrés à d'autres projets d'immobilisations ou secteurs prioritaires. Selon les estimations, la valeur des postes en question se chiffre entre 10 et 15 millions de dollars.

Le Comité a cru comprendre que, dans le cadre de son Initiative de réforme des modes d'approvisionnement, le Secrétariat du Conseil du Trésor veillera à ce que les membres du Conseil du Trésor examinent les projets du point de vue stratégique, et non

[13] Voir l'appendice 1 de l'annexe A.

seulement du point de vue de la valeur en dollars. Le Comité encourage les intervenants à faire des efforts à cet égard et souligne que ceux-ci permettraient à tous les ministères de différencier les activités de gestion et d'approbation des projets en se fondant sur la portée et le risque, plutôt qu'uniquement sur la valeur monétaire.

Recommandation 20. Processus d'approbation des biens d'équipement

Le Comité recommande que le MDN envisage de rationaliser son processus interne d'approbation des biens d'équipement. Un processus est proposé à l'appendice 1 de l'annexe A.

Pouvoirs de dépenser

En 1996, le Conseil du Trésor a accordé au ministre de la Défense nationale le pouvoir d'approuver des dépenses maximales de 30 millions de dollars dans le cas des projets de biens d'équipement et de 60 millions de dollars dans le cas des projets de construction. Le Ministre a délégué une autorisation de dépenser cinq millions de dollars au Sous-ministre et à trois autres cadres supérieurs, c'est-à-dire les Sous-ministres adjoints des Matériels, de la Gestion de l'information et de l'Infrastructure et l'environnement. Le pouvoir de dépenser de tous les autres gestionnaires de niveau 1 se chiffre à un million de dollars.

Comme il a été signalé ci-dessus, l'Initiative de réforme des modes d'approvisionnement permettra de veiller à ce que le Conseil du Trésor examine les projets en fonction des aspects stratégiques, c'est-à-dire la portée et le risque, plutôt qu'en fonction uniquement de la valeur monétaire. Le Comité encourage l'exécution de travaux dans ce domaine parce qu'il est d'avis que les autorisations de dépenser actuelles, qui s'appuient uniquement sur la valeur monétaire, ne sont pas assez élevées à l'échelle du MDN.

Une fois que le Ministère aura fait approuver son PICS, le Ministre devrait demander que le président du Conseil du Trésor augmente l'autorisation de dépenser du Ministre à 60 millions de dollars, comme dans le cas des projets de construction. Ainsi, le processus d'approbation de la plupart des projets d'une valeur allant de 30 à 60 millions de dollars serait réduit de 3 à 6 mois. Par ailleurs, le Ministre devrait augmenter les autorisations de dépenser qui sont déléguées à l'échelle du MDN. Le Comité est d'avis que les pouvoirs de dépenser devraient au moins être doublés.

Recommandation 21. Pouvoirs de dépenser

Le Comité recommande que le Ministre demande que le pouvoir de dépenser soit porté à 60 millions de dollars dans le cas des projets de biens d'équipement et qu'il augmente les pouvoirs délégués à l'échelle du MDN.

Clôture des projets d'immobilisations

Le Groupe des matériels, dirigé par le Sous-ministre adjoint (Matériels), prend actuellement des mesures pour accélérer la clôture des projets afin de réduire de 30 p. 100 le cycle global d'acquisition de l'équipement. Dans le cadre de ses travaux, le Groupe a constaté que de nombreux projets continuent d'exister officiellement longtemps après la

livraison de l'équipement principal (durant une période de cinq à sept ans ou encore plus longtemps dans certains cas).

Il existe de bonnes raisons de ne pas clore un projet après la livraison de l'équipement principal, notamment corriger les lacunes ou combler les manques, prendre livraison du soutien logistique intégré, établir les exigences en matière de soutien du matériel en service et régler des questions contractuelles. Il s'agit certes de raisons valides, mais il faut résoudre les questions rapidement et clore les projets le plus tôt possible pour réaffecter les ressources humaines et financières limitées à de plus grandes priorités.

Recommandation 22. Clôture de projets d'immobilisations

Le Comité recommande que le MDN poursuive ses efforts pour clore les projets d'immobilisations le plus tôt possible.

Le MDN pourrait y parvenir comme suit :

a. établir un lien entre la capacité de clore les projets dans les délais prescrits et l'évaluation de rendement de l'administrateur de projet;

b. élaborer et mettre en œuvre des primes de rendement pour encourager la clôture rapide de projets;

c. examiner de près les projets au moment prévu de la clôture ou plus tôt si les systèmes sont livrés plus rapidement que prévu, afin de déterminer s'il reste des travaux à effectuer, s'ils sont nécessaires et comment ils devraient être exécutés et financés.

Gestion des stocks

D'après ce que le Comité a pu comprendre, dans le cadre du Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel, la Défense rationalisera ses stocks en déterminant lesquels sont désuets ou excédentaires par rapport aux besoins. Le projet entraînera l'aliénation des articles excédentaires et permettra d'optimiser le traitement des stocks nécessaires. Le personnel chargé du projet a indiqué que les recettes découlant de la vente du matériel excédentaire s'établiraient à environ 28 millions de dollars. Il s'agit là d'une économie unique liée au projet; cependant, tout porte à croire qu'une telle initiative permettrait d'éviter les excès de façon continue.

Dans l'étude sur les stocks conservés par les entrepreneurs qu'il a menée en 1996, le Chef – Service d'examen a relevé ce qui suit :

> «[…] le 31 mars 1995, les entrepreneurs disposaient de pièces de rechange d'une valeur de 363 millions de dollars qui appartenaient au MDN; la part des articles qui dépassaient les exigences fixées pour une année (c'est-à-dire 58 p. 100) avaient une valeur de 209 millions de dollars. Selon les estimations, les coûts annuels liés aux stocks excédentaires varient entre 30 et 40 millions de dollars. Nous attribuons les excédents principalement à un déséquilibre de la gestion du risque et de la responsabilité à l'égard des

pièces de rechange entre le MDN et les entrepreneurs, à une politique sur les pièces de rechange qui nécessite d'être clarifiée et aux lacunes du cadre de contrôle de la gestion. » [Traduction libre]

Après la vérification, le MDN a mené des projets-pilotes portant sur les pièces de rechange conservées par les entrepreneurs et a réalisé des économies. Toutefois, à cause notamment des contraintes relatives aux ressources, l'examen n'a pas porté sur l'ensemble des pièces de rechange du MDN conservées par les entrepreneurs. Les projets-pilotes ont montré que les économies prévues dans le rapport de vérification étaient excessives. Le Comité considère que des économies de l'ordre de 10 millions de dollars pourraient être réalisées en 2 ou 3 ans si les gestionnaires du cycle de vie des pièces de rechange y consacraient suffisamment de temps. Le 31 mars 2003, la valeur des pièces de rechange du MDN qui étaient conservées par les entrepreneurs se chiffrait à 540 millions de dollars.

Recommandation 23. Pièces de rechange conservées par les entrepreneurs

Le Comité recommande que le Sous-ministre adjoint (Matériels) examine de près les stocks de pièces de rechange actuellement conservés par les entrepreneurs en vue de les réduire dans la mesure du possible et de veiller à ce que des quantités optimales de pièces de rechange soient conservées à l'avenir.

Aliénation

Le MDN se charge de l'aliénation de pièces de rechange ainsi que de systèmes d'armes importants. Le Comité a constaté que les processus visant l'aliénation de pièces de rechange par l'entremise de TPSGC et de véhicules excédentaires par l'intermédiaire d'une société de commercialisation étaient efficaces, mais qu'il serait possible d'améliorer l'aliénation des systèmes d'armes importants.

La décision de déclarer excédentaires des systèmes d'armes importants est prise par les chefs d'état-major des armées et avalisée par le Vice-chef d'état-major de la Défense, le Chef d'état-major de la Défense et le Sous-ministre, et normalement aussi par le Ministre. Une direction responsable de l'aliénation du matériel excédentaire relève du Sous-ministre adjoint (Matériels). Dans le cas de systèmes d'armes importants, cette direction demande habituellement à TPSGC de confier l'aliénation des systèmes excédentaires à une société de commercialisation et de lui verser une commission en vertu du contrat. La Défense conserve les recettes découlant de la vente de systèmes d'armes importants. Les sommes en question sont portées au crédit des recettes générales et sont affectées à des secteurs prioritaires du Programme des services de la Défense.

Dans la plupart des cas, le Sous-ministre adjoint (Matériels) et les chefs d'état-major des armées assument le coût lié au maintien de la fonctionnalité de l'équipement excédentaire en attendant sa vente, ce qui signifie que les sommes restreintes devant être réservées au fonctionnement et à l'entretien sont affectées au soutien du matériel excédentaire plutôt qu'aux flottes opérationnelles. Outre les frais de soutien, il faut souvent assumer des coûts de démilitarisation, de dépollution et de transport avant la vente du matériel. Comme la direction chargée de l'aliénation ne dispose pas d'un budget à cette

fin, elle doit continuellement « convaincre » d'autres secteurs de la Défense que la dépense demandée est justifiée pour optimiser les recettes de la vente. Étant donné qu'il n'y a pas de budget distinct pour l'aliénation, le coût relatif à l'entretien du matériel excédentaire ne ressort pas spontanément.

Le Comité a également constaté que la décision de maintenir les systèmes d'armes dans un état utilisable en prévision de leur vente (par opposition au fait de mettre fin à l'entretien et de vendre l'équipement « tel quel » ou de le fractionner et de le vendre sous forme de pièces ou de ferraille) est prise en grande partie au sein de la division responsable de l'aliénation, même si d'autres parties de l'organisation financent l'entretien du matériel.

Le Comité a remarqué que la Défense possède une longue liste de pièces d'équipement qui ont été déclarées excédentaires ou qui risquent de l'être. [Texte prélevé du rapport original afin de protéger les intérêts concurrentiels de la Couronne.----------
---

---.]

[Texte prélevé du rapport original afin de protéger les intérêts concurrentiels de la Couronne.----------
---

---.]

Recommandation 24. Aliénation de systèmes d'armes importants

Le Comité recommande que le MDN et les Forces canadiennes fassent preuve d'une plus grande discipline en affectant des ressources à l'aliénation de systèmes d'armes importants en déterminant la période au cours de laquelle ils continuent d'entretenir de tels systèmes en vue de leur vente éventuelle.

En particulier, le Comité recommande :

a. que le MDN établisse une disposition de temporisation qui indique la période au cours de laquelle il s'engage à assurer l'entretien de

l'équipement qu'il déclare excédentaire et qu'il décide de vendre en tant que ressource utilisable[14];

b. ***que le MDN établisse un compte particulier et un budget distinct pour financer l'aliénation de manière à assurer la transparence financière et la validation périodique des acheteurs éventuels et, dans le cas où les possibilités d'achat sont jugées bonnes, faire en sorte que l'équipement soit entretenu pour optimiser le potentiel de vente;***

c. ***que le MDN adhère au cycle de vie planifié pour l'équipement, notamment en établissant des jalons clairs pour l'aliénation, et que la direction responsable de l'aliénation collabore avec d'autres organisations du Ministère pour déterminer la période où il est optimal de déclarer l'équipement excédentaire (p. ex., lorsque la demande élevée d'acheteurs éventuels permettrait de maximiser les recettes);***

d. */*Texte prélevé du rapport original afin de protéger les intérêts concurrentiels de la Couronne.----------*/;*

e. ***que le MDN examine de près les activités d'aliénation et les possibilités de vente ayant trait à d'autres systèmes importants qu'il a déjà déclarés excédentaires afin de cerner d'autres économies possibles (le MDN doit concilier le désir de maximiser les recettes découlant de la vente des ressources excédentaires, d'une part, et le temps et les fonds consacrés à ces biens au détriment des besoins opérationnels courants, d'autre part).***

Gestion et obtention de permis d'utilisation de logiciels et de matériel de technologie de l'information

Dans le cadre du modèle décentralisé de gestion de la Défense, chaque gestionnaire de niveau 1 dispose des pouvoirs nécessaires pour acheter des logiciels et du matériel de technologie de l'information (TI). Les gestionnaires de niveau 1 déterminent leurs besoins sans faire référence à un pouvoir particulier de gestion de la configuration et ils entreprennent le processus d'acquisition par l'entremise des bureaux régionaux de TPSGC ou du Sous-ministre adjoint (Matériels) du MDN, qui traite avec le bureau national de TPSGC.

Le Comité a conclu que la Défense n'a pas dressé un inventaire complet et exact des permis d'utilisation de logiciels et du matériel. Il se peut donc qu'une organisation dispose d'une capacité excédentaire dont une autre organisation pourrait bénéficier si elle en prenait connaissance. Le Comité est d'avis que cette situation entraîne des coûts inutiles et supplémentaires, mais il ne peut déterminer les coûts en question parce qu'il n'y a pas d'inventaire ministériel central des logiciels et du matériel de technologie de l'information.

Comme il est indiqué plus loin dans la section du rapport portant sur la gestion de l'information, le Comité recommande que le MDN détermine que le principal fournisseur

[14] Si le matériel n'est pas vendu dans les délais prévus, il peut être vendu tel quel, fractionné ou vendu sous forme de pièces ou de ferraille.

de services sera un fournisseur de services d'entreprise (FSE) sous l'égide du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information). Dans le contexte, le SMA(GI) serait responsable de la gestion des stocks et de la configuration des biens en question et présenterait au SMA(Mat) des prévisions regroupées des besoins aux fins de l'approvisionnement.

Qui plus est, des responsables des achats de TPSGC et du MDN ont dit au Comité que la Défense ne réalise pas pleinement les économies et les gains d'efficience possibles au moyen du regroupement des exigences dans le cadre des outils actuels ou prévus d'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement (comme les offres à commandes principales et nationales) et des processus d'escompte. La Défense obtient plutôt les permis d'utilisation de logiciels ou le matériel par étapes ou en ayant recours à des outils d'approvisionnement « plus adaptés », mais moins efficients.

Le Comité estime que le MDN devrait maximiser le recours aux mécanismes d'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement pour répondre à des besoins communs afin de tirer profit du pouvoir d'achat du gouvernement en entier et de maximiser les économies et qu'il devrait restreindre la création d'outils particuliers d'approvisionnement aux situations où les outils existants ne permettent pas de satisfaire aux exigences élémentaires. Selon les estimations de TPSGC, la Défense pourrait économiser au moins 10 p. 100 dans le cas des logiciels commerciaux standard et 25 p. 100 dans le cas du matériel commun, ce qui signifie que les économies globales pourraient varier entre 15 et 20 millions de dollars par année. Il faudra établir un partenariat avec TPSGC à titre d'autorité contractante pour regrouper les exigences et veiller à ce que les outils d'approvisionnement de TPSGC qui s'appliquent à l'échelle du gouvernement répondent le mieux possible aux besoins du MDN.

Recommandation 25. ***Inventaire des permis d'utilisation de logiciels et du matériel informatique et regroupement des exigences***

Le Comité recommande que la Défense augmente la transparence des ressources ministérielles liées aux logiciels et au matériel et maximise les économies dans le cadre des activités d'acquisition des articles en question, grâce au regroupement des exigences.

Le Comité formule les suggestions particulières qui suivent :

a. ***le MDN devrait appuyer pleinement la désignation du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) en tant que principal fournisseur de services de technologie de l'information et de services connexes au MDN;***

b. ***dans le cadre de son rôle de gestion centrale des logiciels et du matériel informatique, le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) devrait collaborer avec les responsables de l'approvisionnement et le personnel de niveau 1 du Sous-ministre adjoint (Matériels) aux fins suivantes :***

- ***dresser et tenir à jour l'inventaire du matériel et des logiciels pour déterminer s'il est possible de répondre aux nouveaux besoins du Ministère grâce à une capacité excédentaire ou si des mesures d'approvisionnement sont nécessaires;***
- ***prévoir les besoins du Ministère en logiciels et en matériel pour regrouper les achats dans la mesure du possible. Il faut recourir le plus possible aux outils d'approvisionnement de l'ensemble du***

gouvernement pour répondre aux besoins communs afin de tirer profit du pouvoir d'achat du gouvernement et de maximiser les économies.

Le Comité a également appris que les modalités des conventions de droits d'utilisation sont souvent restrictives et fondées sur les besoins organisationnels par opposition aux besoins ministériels et qu'il y a peu de collaboration à l'échelle de la Défense. Même lorsque le MDN possède un permis pour un logiciel quelconque, il n'est pas toujours en mesure de l'appliquer pleinement en raison de la façon dont a été négociée l'acquisition. Par exemple, il se peut que le contrat stipule que le logiciel peut seulement être employé par une certaine organisation ou à une fin particulière au lieu d'accorder une autorisation générale.

Recommandation 26. Modalités des permis d'utilisation de logiciels

Le Comité recommande que le MDN établisse un processus plus rigoureux et discipliné d'examen de l'inventaire et de l'acquisition des permis d'utilisation de logiciels pour mieux négocier les conventions de droits d'utilisation, maximiser la souplesse des permis et minimiser les coûts.

Le Ministère pourrait faciliter le processus en désignant le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) en tant que coordonnateur ministériel chargé de collaborer avec les responsables de l'approvisionnement du Sous-ministre adjoint (Matériels) et TPSGC.

Gestion de l'information

De toutes les organisations du secteur public au Canada, la Défense est celle qui investit le plus dans la gestion de l'information[15] (GI) et les technologies de l'information (TI) connexes. Chaque année, l'investissement total en GI et en TI, y compris le personnel et les projets d'immobilisations, se chiffre à environ 850 millions de dollars[16], et les pouvoirs de dépenser sont délégués à des degrés divers à l'échelle de l'organisation. Les dépenses sont ventilées comme suit :

- personnel : 147 millions de dollars;
- fonctionnement et entretien (F & E) : 233 millions de dollars;
- immobilisations locales (planification contrôlée par les gestionnaires de niveau 1) : 164 millions de dollars;
- projets d'immobilisations : 130 millions de dollars;
- installations : 2 millions de dollars;

---

15 La gestion de l'information comprend la planification, la coordination et le contrôle de l'acquisition, de l'analyse, du traitement, de l'intégration, de la distribution, de l'utilisation, de la protection et de l'élimination de l'information qui s'appuie sur la technologie et les ressources connexes pour faire en sorte que la valeur de l'information soit déterminée et exploitée pleinement.

16 Les coûts sont liés aux capacités de commandement, de contrôle, de communications, d'informatique, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (C4ISR) des FC, aux systèmes d'information ministériels et administratifs et aux systèmes d'information et aux éléments d'infrastructure communs à l'échelle de la Défense. Les coûts varient en fonction de l'activité exercée dans le contexte de projets d'immobilisations en matière de GI.

- approvisionnement national (services d'entretien, etc.) : 180 millions de dollars.

Dans son examen de la GI et de la TI connexe, le Comité a examiné trois principaux secteurs où pourraient être réalisés des économies et des gains d'efficience. Il s'agit des éléments suivants :

- les services de TI fournis dans la région de la capitale nationale;
- les logiciels de Planification des ressources de l'entreprise;
- les services de GI.

Le Comité a rencontré des cadres supérieurs responsables de la GI à la Défense et il a appris que ce domaine avait été étudié en long et en large dans la dernière décennie, le dernier travail en date étant l'Examen stratégique de la gestion de l'information (ESGI). L'ESGI étant relativement récent et ayant une grande portée, le Comité a appuyé en bonne partie son examen de la GI et de la TI sur le contenu et les recommandations de cet examen.

L'ESGI a été fait en réaction à des inquiétudes grandissantes au sujet des répercussions de la GI et de la TI sur les affaires de la Défense[17] et des coûts croissants dans ce domaine. L'examen différait des autres examens de la GI effectués pendant la dernière décennie en ce qu'il :

- était exhaustif;
- était consacré à des questions de gouvernance globale de la GI et de la TI;
- comprenait plus de consultations dans toute l'organisation;
- était fait à la demande du Sous-ministre (SM) et du Chef d'état-major de la Défense (CEMD), sous la direction du Sous-ministre délégué et avec la participation de tous les gestionnaires de niveau 1.

L'Examen stratégique de la GI a confirmé les domaines dans lesquels la Défense présentait des faiblesses et qui sont reconnus dans le secteur public et le secteur privé comme des activités indispensables à une utilisation efficiente des sommes que toute organisation affecte à la GI et à la TI. L'examen a également montré que l'efficacité de la gestion de l'information est une affaire qui concerne l'ensemble du Ministère et des FC et il a permis de confirmer, à quelques rares exceptions près, les conclusions et les recommandations des examens faits pendant la décennie.

Le Comité a appris que, parallèlement à l'Examen stratégique de la GI, de nombreux efforts continuent d'être déployés pour rationaliser les stocks, les coûts et les services de GI et de TI afin de réaliser des économies et des gains d'efficience. Jusqu'ici, toutefois, les économies réalisées ont généralement été réaffectées localement pour répondre à une demande apparemment insatiable d'information et de technologie. Par exemple, le Groupe de la gestion de l'information que dirige le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) cherche activement à trouver et à concrétiser des gains d'efficience dans la prestation de services de base de GI et de TI. En fournit un exemple une initiative récente[18] qui a permis de réduire de 12 à 15 millions de dollars par année les dépenses de fonctionnement et d'entretien (F&E). Ces économies et ces gains d'efficience ont été obtenus grâce à la consolidation et à l'impartition des services nationaux de télécommunication, à la rationalisation de l'infrastructure de la TI dans la région de la capitale nationale (RCN) et à l'acquisition à l'échelle de la Défense de progiciels de bureautique et de courrier électronique communs. Les économies réalisées ont servi à offrir des services de TI en réponse à la demande croissante des utilisateurs.

---

[17] Dans ce contexte, les affaires de la Défense comprennent les activités du Ministère et les opérations des Forces canadiennes.

[18] Pendant les deux années qui ont précédé les travaux du Comité.

Le Groupe de la gestion de l'information s'est également efforcé d'améliorer le rendement de l'organisation dans des domaines susceptibles de contribuer au succès des projets d'immobilisations en GI et en TI. En voici des exemples :

- grouper les aspects administratifs et les aspects communs de la gestion des projets;
- adopter des pratiques exemplaires de gestion de projets et appliquer les normes de gestion professionnelle de projets et les pratiques de formation du secteur privé aux équipes de projet du MDN;
- favoriser la participation et l'engagement des utilisateurs;
- améliorer le soutien de la haute direction;
- encourager la préparation d'énoncés de besoins (d'activités) clairs et consolidés et favoriser une planification bien comprise;
- encourager la définition d'attentes et de jalons réalistes.

L'un des principaux résultats de ces efforts a été la création d'un centre d'excellence en gestion de projets de GI, dont le fonctionnement s'inspire des meilleures pratiques du secteur privé. Le centre d'excellence se consacre à améliorer les chances de réussite des projets en créant un contexte favorable à l'adoption d'une vue globale à long terme de la gestion des projets de GI. Compte tenu du secteur d'activité en jeu, on applique aux projets une approche de gestion de portefeuille qui améliore la gestion des risques. Les administrateurs et le personnel des projets doivent se soumettre à des mesures de formation, de perfectionnement et d'agrément par lesquelles on s'assure qu'ils ont les compétences et les connaissances voulues pour occuper des postes clés en rapport avec le portefeuille ou le projet. Après cinq ans, l'approche du centre d'excellence a manifestement amélioré les chances de réussite des projets de GI, accru la participation de la haute direction aux projets et donné beaucoup plus de crédibilité à la gestion des projets de GI aussi bien auprès des clients que d'autres professionnels de la gestion de projets de la région de la capitale nationale. De plus, le Ministère dispose maintenant d'un groupe de gestionnaires de projets hautement qualifiés et agréés qui considèrent la gestion de projets comme une carrière, et la Défense comme un employeur de choix.

Cela étant dit, le MDN a encore des défis de taille à relever en matière de GI et de TI. Voici les principaux :

- les attentes du personnel en matière de technologie sont élevées;
- les attentes et les besoins opérationnels actuels empêchent d'envisager toute réduction de capacité dans le domaine des services de GI ou de TI;
- le système actuel est caractérisé par une planification décentralisée des organisations de niveau 1, un manque d'optique horizontale (entreprise) et une fragmentation de la conception, des spécifications, des activités et de l'approvisionnement dans le domaine de la GI et de la TI;
- les politiques d'approvisionnement qui n'entraînent pas de gains d'efficience opérationnelle;
- la gestion des infrastructures de GI et de TI centrales et locales est décentralisée, comme en témoigne en particulier la multiplication des services de dépannage dans le Ministère;

- la transparence des coûts et des stocks laisse à désirer;
- l'approche d'entreprise et les structures sous-jacentes[19] recommandées dans l'Examen stratégique de la GI inspirent peu de confiance.

De plus, du point de vue de l'organisation, la gouvernance de la GI et de la TI n'est pas assez globale, les responsabilités sont trop générales et diffuses sur le plan horizontal et les pouvoirs sont étroitement définis. Par ailleurs :

- le soutien de l'infrastructure de la TI[20] repose sur un compromis précaire;
- la qualité du service et du soutien est apparemment inégale;
- il manque de rapports exhaustifs sur la qualité des services;
- il arrive fréquemment que les mêmes produits ou services soient offerts par plusieurs organisations;
- les stocks sont excessifs compte tenu des services fournis;
- le Ministère privilégie actuellement dans ses investissements des TI (matériel et logiciels) non fondamentales, ce qui restreint les ressources pouvant être affectées à des questions fondamentales de GI et de gestion des connaissances (GC) de plus grande valeur et susceptibles de contribuer à leur tour à la réalisation d'objectifs de transformation des activités et des services, ces facteurs ayant tous tendance à nuire aux efforts qui sont déployés pour tirer profit d'autres possibilités.

Services de TI dans la région de la capitale nationale

La région de la capitale nationale (RCN) est la plus complexe de la Défense du point de vue de la gestion administrative et ministérielle et de la prestation de services de TI communs.[21] La RCN comprend le Quartier général de la Défense nationale (QGDN) et

---

[19] L'approche d'entreprise est une tendance qui s'observe actuellement dans le secteur public et le secteur privé. Elle aide :

- à intégrer les activités et les dépenses relatives à la GI pour en donner une image plus globale (Défense), en vue de répondre aux besoins de l'organisation dans son ensemble;
- à faire en sorte que les décisions au sujet des projets de GI à entreprendre – moment et moyens – soient des décisions d'entreprise délibérées et non des décisions de secteurs de service (l'approche d'entreprise exige une cohésion organisationnelle);
- à soutenir un environnement d'information intégré qui permette de fournir les bons renseignements au bon endroit et au bon moment;
- à éviter les chevauchements et les doubles emplois et à mettre l'accent sur la collaboration;
- à considérer la GI comme une fonction « panorganisationnelle » ou horizontale ouverte, grâce à l'application d'un modèle d'entreprise conçu expressément pour l'organisation. Les structures sous-jacentes comprennent un fournisseur central ou unique de services communs, un contrôle de la configuration des systèmes, des réseaux, du matériel et des logiciels à l'échelle de l'entreprise, une autorité responsable des achats groupés, des normes de services applicables à l'échelle de l'entreprise, la gouvernance, etc.

[20] L'infrastructure de la TI comprend les réseaux au pays et les réseaux déployés, l'équipement et les services des réseaux et toutes les formes de matériel individuel (téléphones de bureau et téléphones cellulaires, ordinateurs de bureau, ordinateurs portatifs et ordinateurs de poche, appareils portatifs sans fil, etc.) et les services utilisateurs connexes (acquisition et installation de l'équipement, services Internet, services de dépannage, etc.).

[21] En gros, les services de TI sont ceux qui sont fournis directement aux utilisateurs; ils peuvent être classés dans trois grandes catégories :

- les services de bureau, qui comprennent le matériel personnel (téléphones de bureau et téléphones cellulaires, ordinateurs de bureau et ordinateurs portatifs, et appareils portatifs sans fil comme les assistants numériques)

une multitude d'unités qui comptent près de 14 000 utilisateurs de TI disséminés dans une quarantaine d'immeubles. Les TI étant gérées dans un contexte de transfert de responsabilités, il s'ensuit que les normes de service ne sont pas uniformes, que les coûts et les stocks manquent de transparence et que les utilisateurs sont peu satisfaits.

Le Comité a appris que le Ministère progresse sur plusieurs fronts pour améliorer les services de TI dans la RCN. Ces efforts vont dans le sens de l'Examen stratégique de la gestion de l'information; ils comprennent :

- une réduction de la forte dépendance à l'égard de services professionnels de GI et de TI coûteux grâce à une augmentation du nombre de fonctionnaires nommés à des postes dont on sait qu'il est plus rentable de les confier à un employé de la fonction publique;
- une amélioration de la capacité de suivre les dépenses de GI et de TI par des modifications du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG);
- une exploitation de meilleures pratiques qui aidera à considérer les TI comme un « produit »;
- la poursuite des travaux entamés avec les fournisseurs de services de TI de TPSGC afin d'exploiter les domaines où le Ministère dispose de bonnes capacités dans la RCN.[22]

La proposition du SMA(GI) de confier à une seule entité la gestion de l'infrastructure des TI de la Défense et la coordination de tous les services de TI dans la RCN, dans les bases des FC et dans les opérations de déploiement va elle aussi dans le sens de l'ESGI. L'initiative du fournisseur de services d'entreprise vise à réduire les obstacles internes à l'efficacité des services de TI, particulièrement dans le domaine des normes de service, du renouvellement du matériel et de la rationalisation des services de dépannage. Pour y parvenir, il faudra consolider les besoins et la configuration des réseaux et établir des bases communes pour le matériel et les logiciels, en commençant par la RCN, qui est à la fois l'utilisateur le plus complexe et le plus important.

Le Comité croit qu'une consolidation des services de TI dans la RCN par le biais de l'approche du fournisseur de services d'entreprise pourrait procurer à court terme des économies annuelles de l'ordre de 6 millions de dollars. En ce qui concerne la réduction de la dépendance du Ministère à l'égard des services professionnels à contrat, le Comité a pris note des efforts que fait déjà le Groupe de la GI et il les appuie.

---

ainsi que les services connexes comme l'acquisition et la maintenance de l'équipement et la gestion du matériel informatique et des logiciels;

- les services de dépannage, qui offrent aux utilisateurs des services de gestion et de solution de problèmes techniques;
- les services de gestion de réseaux, qui comprennent la mise en place, le fonctionnement et la gestion de réseaux locaux (RL), de matériel et de logiciels de réseau, de systèmes connectés à des réseaux (l'infrastructure des TI) et d'autres ressources informatiques partagées.

[22] Il se pourrait qu'on puisse faire d'autres économies d'échelle en concluant des ententes de partenariat similaires relativement à la négociation des tarifs de télécommunication quand les contrats actuels seront renouvelés (probablement d'ici deux ans). Soulignons au passage que les tarifs qui sont actuellement négociés séparément par le MDN et TPSGC sont à peu près égaux. Cela vient de ce que les deux ministères ont un volume d'affaires comparable.

Recommandation 27. Fournisseur de services d'entreprise

Le Comité recommande que la Défense commence immédiatement à consolider ses services de TI en créant, dans le Groupe du SMA(GI), un fournisseur de services d'entreprise (FSE) qui sera chargé de gérer l'infrastructure des TI de la Défense et de coordonner tous les services de TI, en conformité avec l'Examen stratégique de la GI. Dans le cadre de cet effort, la Défense devrait :

- ***a. mettre l'accent au départ sur la région de la capitale nationale (pour que cette approche marche, il faudra que toutes les organisations du QGDN et de la RCN participent : la non-participation ne doit pas être une option);***
- ***b. s'intéresser en particulier aux normes de prestation de services, la réactivité aux besoins des utilisateurs étant l'un des objectifs prioritaires;***
- ***c. une fois que le concept du fournisseur de services d'entreprise aura fait ses preuves dans la gestion de l'infrastructure des TI de la Défense et la consolidation des services de TI (gestion de la configuration, soutien et acquisitions compris) dans la région de la capitale nationale, l'étendre à toutes les bases et installations du pays et aux opérations de déploiement;***
- ***d. poursuivre la rationalisation et la consolidation de l'infrastructure actuelle des TI, accroître la transparence financière et substituer des fonctionnaires aux services contractuels quand l'analyse montre que cela peut procurer des gains d'efficience;***
- ***e. s'efforcer de dissocier les aspects non fondamentaux des TI des aspects fondamentaux de la GI d'ici 2005 afin de donner moins d'importance aux technologies, d'aider à considérer la TI comme un « produit » et de centrer les efforts sur les priorités de la GI.***

Recommandation 28. Conclure un partenariat avec TPSGC pour la prestation de services de TI

Le Comité recommande que la Défense continue d'entretenir un partenariat évolutif avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en vue d'offrir des services de TI dans la région de la capitale nationale. Selon le Comité :

- ***a. un tel partenariat pourrait faciliter la préparation de propositions gouvernementales uniques pour les services de TI et les tarifs de télécommunication et pour l'acquisition de matériel et de logiciels de TI communs (les deux ministères devraient se donner un délai de deux ans qui coïnciderait avec l'expiration des ententes contractuelles en vigueur pour les services de télécommunication);***
- ***b. une réussite en cette matière encouragerait les deux ministères à envisager de nouveaux partenariats, à mieux comprendre leurs besoins et leurs contraintes mutuels et à mieux gérer leurs attentes;***
- ***c. on devrait envisager l'intervention d'un tiers indépendant – soit de l'administration fédérale, soit de l'extérieur – pour obtenir la certitude que les synergies éventuelles sont pleinement (et impartialement) envisagées, compte tenu du fait que la charge de travail actuelle et prévue des deux ministères (TPSGC et le MDN) est considérable.***

Planification des ressources de l'entreprise

La mise en œuvre de multiples applications[23] de planification des ressources de l'entreprise (PRE) a fait l'objet d'un grand nombre de plaintes. Le Comité a maintes fois entendu dire dans de nombreux secteurs que la situation actuelle des applications de PRE à la Défense n'était pas soutenable à long terme et que le statu quo n'était pas acceptable. Les coûts de mise en œuvre passés et à venir sont une source de préoccupation. Dans la dernière décennie, le Ministère a dépensé 550 millions de dollars en immobilisations (les prévisions étaient de 860 millions de dollars), plus 45 millions de dollars en coûts de transition et 63 millions de dollars au titre du soutien récurrent du matériel en service.[24]

Les applications de PRE qui ont principalement retenu l'attention à la Défense ont généralement été les progiciels de soutien de quatre fonctions : les finances, l'acquisition et le soutien du matériel, l'approvisionnement et la gestion générale des ressources humaines. Les quatre principaux progiciels de PRE ont été adoptés à des moments différents, en fonction de l'évaluation que les responsables avaient faite des lacunes à combler. De plus, ils ont été acquis avant l'apparition de nouvelles tendances en matière de convergence et d'intégration et la définition d'un modèle d'entreprise intégré[25] pour la Défense.

---

[23] La principale caractéristique qui distingue une application de planification des ressources de l'entreprise (PRE) de la plupart des applications ou des systèmes courants est que l'application de PRE intègre des données et des renseignements à des processus opérationnels. Les applications de PRE sont également appelées progiciels.

[24] L'ordre de grandeur approximatif des coûts associés aux applications de planification des ressources de l'entreprise se présente actuellement comme suit :

- Finances – Fournisseur du progiciel : SAP. Immobilisations : 25 millions de dollars (somme dépensée avant la fin de l'année financière 2002-2003). Soutien du matériel en service : 8 millions de dollars par année plus 6 millions de dollars au titre d'une augmentation prévue, mais non répétitive des coûts pendant l'année financière 2003-2004 (mise à niveau et augmentation des coûts de maintenance).
- Approvisionnement – Fournisseur du progiciel : MINCOM MIMS. Immobilisations : 300 millions de dollars (les dépenses seront toutes faites d'ici la fin de l'année financière 2003-2004). Soutien du matériel en service : 20 millions de dollars par année.
- Gestion des ressources humaines (GRH) – Fournisseur du progiciel : Peoplesoft. Immobilisations : 105 millions de dollars (une tranche finale de 38 millions de dollars reste à être approuvée). Soutien du matériel en service : 4 millions de dollars par année.
- Acquisition et soutien du matériel (ASM) – Fournisseur du progiciel : ASP. Immobilisations : 330 millions de dollars (158 millions sont déjà dépensés). Soutien du matériel en service : 32 millions de dollars par année à compter de l'année financière 2005-2006. Ces chiffres ne comprennent pas les coûts transférés à d'autres organisations de niveau 1 (CEMA, Groupe de la GI). Dans le cas de la Force aérienne et des Forces maritimes, les coûts de conversion des anciens systèmes et de mise en œuvre des processus d'ASM ont été respectivement de 24 millions de dollars et de plus de 15 millions de dollars. Il convient aussi de noter que les ententes d'utilisation de SAP pour la fonction ASM ne peuvent pas être appliquées à la fonction financière.

[25] Un modèle d'entreprise définit une approche d'entreprise. Il est élaboré pour une organisation en particulier. Il fournit une représentation – un plan – des diverses fonctions d'une organisation, de leurs liens et de leurs interdépendances. Il présente la GI comme une fonction « panorganisationnelle » ou horizontale ouverte. Le modèle d'entreprise aide à reconnaître les échanges, les chevauchements, les doubles emplois et les redondances en matière d'information.

L'une des caractéristiques du modèle d'entreprise est que tout secteur de service peut définir des besoins en GI et en TI, mais que la décision d'investir pour combler un besoin donné et, le cas échéant, le choix du moment et des moyens, est une décision d'entreprise et non une décision qui revient au secteur de service. À cet égard, les décisions qui ont été prises dans le passé correspondaient à de bonnes intentions, mais elles ont trop souvent eu pour effet de refiler les problèmes qui auraient dû être résolus par le système d'entreprise à un gestionnaire de niveau 1. Il s'est ensuivi une prolifération de solutions cloisonnées et non intégrées qui ont nui à la collaboration des organisations de niveau 1 et qui se sont révélées inefficaces et d'un soutien coûteux.

D'un autre point de vue, même si ces fonctions (les finances, l'approvisionnement, la maintenance ou la gestion des ressources humaines) sont manifestement importantes, elles demeurent subordonnées au rôle premier des FC : fournir des moyens militaires à l'appui de la politique, du rôle et de la mission du gouvernement. Les besoins en GI et en TI des opérations des FC sont pris en compte dans le projet du système de commandement des FC (SCFC).[26] Au sens strict, le SCFC est une application de PRE (produite par le MDN) déterminant un environnement d'information (progiciels de PRE en usage compris) destiné à appuyer les opérations et à l'intérieur duquel les autres solutions doivent toutes marcher.

Le Comité comprend que deux approches concurrentes peuvent être envisagées pour régler le problème de PRE de la Défense (à l'exclusion du SCFC) : adopter une solution unique (une application de PRE) ou intégrer les progiciels de PRE en usage.

À première vue, il semble logique de privilégier un système à application unique de PRE. S'il s'agissait d'un tout nouveau projet, il s'agissait certainement de la meilleure solution, pour autant que les besoins opérationnels aient été clairement définis et que le progiciel d'un fournisseur puisse répondre à la majorité des besoins opérationnels actuels et futurs. Malheureusement, si la Défense utilisait une application de PRE unique pour toutes ces fonctions, elle risquerait de s'isoler du reste de l'administration fédérale, particulièrement du point de vue fonctionnel (p. ex., dans des domaines comme les ressources humaines civiles ou les finances). Bref, même si la solution d'une application de PRE unique paraît la meilleure sur le plan technique, elle ne semble ni pratique ni abordable d'un point de vue opérationnel général.

Une autre approche consisterait à intégrer les progiciels de PRE en usage du Ministère et d'autres applications (actuelles et prévues) connexes ou auxiliaires, en faisant appel au concept d'une PRE « virtuelle ». L'approche de la PRE « virtuelle » permettrait aux utilisateurs d'avoir accès aux renseignements dont ils ont besoin comme s'il n'y avait qu'une seule application, en utilisant la technologie en place et les règles opérationnelles du MDN. Selon le Comité, l'approche de la PRE « virtuelle » est compatible avec les concepts définis pour le programme général de GI dans l'Examen stratégique de la GI et le plan de mise en œuvre qui y est associé. Le Comité estime en outre que cette approche, si elle est bien appuyée, pourrait répondre aux besoins opérationnels de la Défense sans imposer de nouvelles contraintes sur le plan des ressources ni entrer en conflit avec les politiques d'approvisionnement du gouvernement.

S'appuyant sur ses observations, le Comité a conclu qu'il n'y avait pas d'économies ni de gains d'efficience à court terme à tirer des applications de PRE et que la PRE « virtuelle » était probablement la solution la plus raisonnable. L'approche de la PRE

[26] L'ordre de grandeur approximatif des coûts du SCFC se présente actuellement comme suit. Immobilisations : 73 millions de dollars (40 millions de dollars ont déjà été dépensés); soutien du matériel en service : 23 millions de dollars par année à compter de l'année financière 2005-2006. Ces chiffres ne comprennent pas des projets connexes, et notamment le projet C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance). À l'heure actuelle, les coûts liés au projet C4ISR sont près de quatre fois plus élevés que ceux des applications de planification des ressources de l'entreprise.

« virtuelle » est également celle qui offre les meilleures possibilités de gains d'efficience à long terme dans ce domaine.

Recommandation 29. Planification des ressources de l'entreprise

Le Comité recommande que la Défense ne retienne pas une application unique de planification des ressources de l'entreprise dans l'espoir de réaliser des gains d'efficience et des économies. Le Comité croit plutôt qu'une approche « virtuelle » de la planification des ressources de l'entreprise et une accélération parallèle de la mise en œuvre des recommandations de l'Examen stratégique de la GI permettraient d'obtenir en temps opportun une meilleure intégration. À cette fin, la Défense devrait :

- ***a. continuer de consolider la surveillance et la gestion de la planification des ressources de l'entreprise, cette tâche étant confiée à une seule entité organisationnelle relevant du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information);***
- ***b. confier à cette entité la responsabilité de voir à ce que les leçons retenues jusqu'ici de la mise en œuvre de la planification des ressources de l'entreprise soient prises en compte dans les décisions relatives à l'évolution future des fonctions fondamentales de la GI et de la gestion des connaissances.***

Prestation de services de GI

Les services de GI font intervenir des applications et des processus qui exigent de la part du Ministère des investissements et des moyens considérables dans le domaine des TI (administration, gestion de documents et de dossiers, archivage, logistique, finances, gestion des ressources humaines, etc.). Dans son examen, le Comité a constaté qu'il s'agissait là d'un domaine où la décentralisation et le désengagement ont été des causes importantes d'inefficacité.

Suite à ses consultations, à ses observations et à ses analyses, le Comité a la certitude que la mise en œuvre générale des changements en matière de GI et des recommandations de l'Examen stratégique de la GI (ESGI) progressent trop lentement.[27] Même si, d'après certains renseignements, diverses recommandations de l'ESGI sont en train d'être mises en œuvre à mesure que les ressources le permettent, il semble que l'absence de progrès tient en grande partie à l'« inertie » bureaucratique et à la tendance de l'organisation à ralentir les changements. Il en résulte que cette importante initiative de changement stratégique est traitée comme n'importe quelle autre fonction ou tâche de la Défense et qu'elle est soumise de ce fait à toute la batterie des mesures administratives du Ministère.[28] De plus, certains ont l'impression que l'ESGI a perdu son élan et qu'il n'est

[27] Le Comité a eu à sa disposition la dernière version (janvier 2003) du plan de mise en œuvre de l'Examen de la GI. Le plan présente 40 tâches à accomplir d'ici avril 2004; toutefois, il était fait état de la situation d'une seule d'entre elles (l'envoi d'une lettre confirmant la décision relative au modèle d'entreprise). La situation est d'autant plus grave qu'elle s'inscrit dans une décennie ou presque d'examens (dont l'ESGI, qui a été lancé en 2001).

[28] La mise en œuvre des recommandations de l'ESGI est retardée par des facteurs comme l'apparente nécessité de la soumettre à une étude, sans égard à l'issue des examens antérieurs; la nécessité de parvenir à un consensus avant chaque

plus une priorité. Cela peut tenir à plusieurs raisons : le Secrétariat de l'ESGI est passé du Cabinet du nouveau Sous-ministre délégué au Groupe de la GI; la mise en œuvre des recommandations a été éclipsée par des priorités à court terme (opérationnelles) plus importantes; le niveau d'effort nécessaire à la réalisation des principaux changements recommandés dans l'ESGI a été sous-estimé.

Le Comité est très préoccupé par ces constatations. Il estime que, pour remédier à la situation de la GI à la Défense, il faudrait d'abord s'occuper des problèmes de gouvernance et de gestion du changement du Ministère, puis préserver la volonté de changement et l'élan acquis pendant toute la période de mise en œuvre, et ce, en respectant les priorités stratégiques de la Défense.

Le Comité trouve également inquiétant que peu de liens aient été établis avec d'autres activités de changement du Ministère ou avec le rôle clé que jouent la GI et les technologies connexes en tant que moyens de transformation des opérations et des services. Cela étant, et compte tenu des initiatives du gouvernement dans le domaine de la transformation des opérations et des services, le Comité croit qu'il y aurait lieu de repenser le rôle des instigateurs de l'ESGI, le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense. L'objectif devrait consister à désigner un responsable de la coordination et de la direction de tout l'éventail des efforts de transformation des opérations et des services du Ministère. Dans l'intervalle, le Sous-ministre délégué devrait demeurer responsable de la mise en œuvre des recommandations de l'ESGI.

L'importance des dépenses de la Défense au titre de la GI et de la TI peut donner à penser qu'il y a là des économies appréciables à faire dans l'immédiat.[29] Comme on l'indique ailleurs dans le présent rapport, des efforts continuent d'être faits pour rationaliser les coûts, mieux gérer les stocks et accroître les gains d'efficience dans le domaine de l'approvisionnement. Toutefois, comme le gros des économies faites jusqu'ici est directement associé à la rationalisation de la technologie, les économies globales ne seront probablement pas aussi importantes ni aussi faciles à obtenir que certains l'imaginent. Selon le Comité, l'expérience du secteur public et du secteur privé montre que les coûts associés à la technologie de l'information ne représentent qu'une assez faible proportion du coût total de la gestion de l'information. Cela signifie que les efforts de gestion de la technologie de l'information à l'appui de la gestion de l'information devraient surtout porter sur la définition des besoins en information des gestionnaires et des commandants et sur la façon dont la technologie devrait être utilisée pour contribuer au soutien et à la transformation des opérations et des services, et non sur la technologie elle-même. Le Comité croit que c'est dans ce domaine que des économies et des gains d'efficience appréciables peuvent être réalisés à long terme.

étape/phase; la nécessité d'intégrer les recommandations aux plans d'activités pour en assurer la mise en œuvre l'année financière suivante; les processus d'approbation et de dotation préalables à la création, au besoin, d'une nouvelle organisation, etc.

[29] Compte tenu de la courte durée de son mandat, le Comité n'a pas été en mesure de confirmer l'impression de certains que des économies appréciables – de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars par année – pourraient être réalisées dans l'immédiat au titre de la GI (et de la TI).

Le Comité est par ailleurs d'avis que l'amélioration de la gestion de l'information de la Défense, avec l'appui des technologies de l'information, est la meilleure façon de transformer les opérations et les services de la Défense et de parvenir à un commandement et un contrôle plus efficaces des opérations militaires. Pour permettre à la Défense de réaliser ces économies et ces gains d'efficience, il faudra donc faire des investissements initiaux en vue de recenser les besoins en information ainsi que les opérations et les services qui doivent être transformés. Les investissements que nécessitent les systèmes d'information connexes en matière d'administration, de soutien et d'approvisionnement pour obtenir des gains d'efficience dans la gestion de cette information contribueront à leur tour à fournir aux commandants des données d'une grande fiabilité et indispensables au succès des opérations. Ensuite, on pourra poursuivre la rationalisation et réaliser des gains d'efficience et des économies corollaires. La rapidité avec laquelle ces gains d'efficience, ces économies et cette transformation pourront se concrétiser dépendra dans une large mesure de l'importance de cet investissement initial. Il faut en outre s'attendre à ce que les économies, les gains d'efficience et les résultats concrets obtenus se manifestent dans d'autres secteurs d'opérations et de services, qui profiteront de l'amélioration des services de GI.

Le Comité a conclu qu'il n'y avait pas d'économies ou de gains d'efficience appréciables à réaliser à court terme dans la prestation de services de GI. Les économies et les gains d'efficience à plus long terme dépendront des changements qu'entraînera la transformation des opérations et des services. Le défi posé par la GI semble en effet représentatif des grands défis de la Défense en matière de gouvernance et de gestion du changement. De plus, la Défense se trouve à une étape où la transformation de ses opérations et de ses services et les éventuels gains d'efficience ou économies connexes ne se concrétiseront vraisemblablement pas s'ils ne sont pas précédés d'un investissement approprié dans le domaine de la GI. À défaut de faire de tels investissements, il faudra réduire considérablement les services de TI (c'est-à-dire faire plus avec moins) pour dégager des ressources susceptibles d'être affectées à des stratégies de GI de plus grande valeur.

Recommandation 30. Mise en œuvre des recommandations de l'Examen stratégique de la GI

Le Comité recommande que la Défense s'attaque résolument à mettre en œuvre les recommandations de l'Examen stratégique de la GI. La Défense devrait notamment :

- ***a. définir clairement les responsabilités et les pouvoirs et améliorer sensiblement la gouvernance de la GI et les communications internes qu'exige l'adoption d'un modèle d'entreprise;***
- ***b. demander au Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) de préparer un plan annuel stratégique de gestion de l'information qui serait approuvé par le SM et le CEMD et joint au Plan stratégique de la Défense nationale (ce document servirait de plan fonctionnel et il s'ajouterait au PICS, dans lequel les gestionnaires de niveau 1 pourront trouver des directives et des renseignements sur la gestion et l'administration de l'information dans leur organisation et dans toute la Défense);***

c. ***reconnaître le rôle essentiel de la GI dans la transformation des opérations et des services et, dans la mesure du possible, augmenter les investissements initiaux et devancer les échéances;***

d. ***dissocier les fonctions de GI fondamentales et de TI non fondamentales, de façon à ce qu'il soit plus facile de concentrer les efforts sur la GI et la gestion des connaissances et d'aborder plus efficacement d'autres aspects de la transformation des opérations et des services. Pour maintenir le rythme accéléré nécessaire, l'élan et l'engagement envers la mise en œuvre des recommandations de l'ESGI, il faudra que la haute direction de la Défense s'engage à fond.***

Gestion des ressources humaines civiles

Dès le début des consultations, des chefs civils et militaires de la Défense ont signalé à maintes reprises au Comité que la gestion des ressources humaines civiles devait être améliorée. Un membre de l'équipe de la haute direction a bien résumé les vues de plusieurs en déclarant : « s'il est un domaine dont il faut s'occuper, c'est bien celui-là [...] nous devons améliorer et accélérer la dotation et mieux appuyer la gestion de l'avenir de notre effectif civil ».

Dans son examen de cette question, le Comité a constaté que la Défense avait de nombreux défis à relever dans le domaine de la gestion et de l'administration de son effectif civil. Comme cela est le cas dans d'autres secteurs de l'organisation, la gestion des ressources humaines (RH) civiles est hautement transactionnelle, les responsabilités dans plusieurs secteurs ne sont pas claires, la tolérance aux risques est faible, la gestion des risques est inexistante ou presque, et les changements ne se font que lentement. Le Comité a observé que la dotation des postes civils est particulièrement lourde. Le Comité est en effet d'avis que les problèmes de dotation des postes civils sont tels qu'ils empêchent l'organisation de faire des gains d'efficience administrative en encourageant des comportements inefficaces comme le recours excessif par certains gestionnaires aux contrats de services professionnels ainsi qu'aux employés nommés pour une période déterminée et aux employés occasionnels.

Le Comité a également noté, en revanche, que bien des défis liés à la gestion des ressources humaines civiles à la Défense débordaient le cadre du Ministère. En ce qui concerne les besoins de la fonction publique fédérale, le cadre de gestion des ressources humaines dans son ensemble est jugé périmé et excessivement complexe depuis un certain temps déjà. On a d'ailleurs reconnu la nécessité d'en faire un réexamen approfondi et confié l'étude de cette question à un groupe de travail fédéral. Le groupe de travail a depuis terminé son étude. La législation (le projet de loi C-25) qui vise à actualiser le cadre législatif de la gestion des RH est actuellement devant le Parlement, et le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé une initiative de modernisation des ressources humaines. Le Ministère a le mérite d'avoir déjà pris des mesures pour mettre en œuvre les changements qui découlent de ces initiatives.

Enjeux et défis actuels

Selon le Comité, nombre des enjeux et défis auxquels fait face le personnel de gestion des ressources humaines civiles sont symptomatiques des grandes questions de gouvernance recensées par le Comité.

La gestion des RH civiles à la Défense a une structure de gouvernance complexe qui, quoique bien intentionnée, est perçue par de nombreuses personnes comme mal adaptée et insensible aux besoins des clients. Les fournisseurs de services semblent avoir une philosophie et une culture « axée sur le contrôle » où une approche chronophage et présentant peu de risques est maintenue sans accorder suffisamment d'importance à la nécessité de trouver un juste milieu entre la prestation de services et le contrôle. L'absence de gestion de risques étant quasi totale, presque toutes les transactions sont examinées soigneusement. Le problème est compliqué davantage en raison d'une connaissance généralement inadéquate des ordonnances et règlements en matière de gestion des RH civiles chez de nombreux cadres et superviseurs militaires et civils, et en raison de lacunes au niveau des services de classification et de consultation en matière de RH civiles. L'administration des services de RH civiles à la Défense continue aussi de dépendre largement de processus axés sur des documents écrits et très peu de solutions électroniques, si on les compare à ce qui se fait dans d'autres ministères.

On a expliqué au Comité que la plupart de ces problèmes proviennent du fait qu'au fil des années, la pertinence stratégique de la gestion des RH civiles n'a pas été valorisée uniformément à l'échelle de l'organisation. Ainsi, les investissements coûteux qu'il aurait fallu effectuer pour suivre le rythme de l'évolution des pratiques modernes de gestion des RH ont été subordonnés à d'autres priorités financières. La faible priorité accordée aux ressources est par conséquent citée comme l'un des principaux facteurs ayant contribué aux longs délais d'exécution pour la prestation des services, ce qui permet également d'expliquer pourquoi certains gestionnaires aujourd'hui dotent certains postes en recourant à des mécanismes exigeant moins de temps et d'effort, notamment l'embauche d'employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée. Cela se traduit par un nombre exceptionnellement élevé d'employés dans ces catégories, qui a comme effet final d'accroître considérablement les besoins en dotation ainsi que les frais connexes. L'impact et les coûts de ces problèmes semblent être exacerbés par les lacunes au niveau des services de consultation et de classification en matière de ressources humaines civiles. Le MDN se classe moins bien que d'autres grands ministères lorsqu'on tient compte des ressources affectées à ces activités.

Nonobstant ces observations, il était évident pour le Comité que le Ministère, avec l'appui du leadership militaire, a pris des mesures énergiques au cours des dernières années afin d'offrir des fonds supplémentaires en vue de mettre en œuvre des réformes. Ces dernières, axées sur des lois établies, avaient pour but de moderniser l'administration des RH civiles à la Défense. Des mesures ont été adoptées dans de nombreuses sphères d'activités, notamment la gouvernance et la prestation de services, la réforme de la classification, le recrutement et la dotation, l'orientation des employés, l'apprentissage et le

perfectionnement professionnel, l'évaluation et la gestion du rendement ainsi que l'intégration de la gestion des RH civiles dans la planification des activités. On a également entrepris de mettre à jour *PeopleSoft* en installant la version 8 pour faciliter le recrutement et les solutions en ligne. Malgré ces initiatives, toutefois, il existe toujours des lacunes en ce qui concerne les services.

Selon le Comité, le problème n'est pas nécessairement lié à la quantité de ressources mais à leur distribution. D'autre part, l'incidence collective de ces problèmes a atteint le point où ils minent l'efficacité administrative à l'échelle du Ministère et des Forces. Plus importante encore, peut-être, est la perception qu'a le Comité que l'incidence éventuelle de ces problèmes augmentera au cours des prochaines années en raison de la pression démographique, si des mesures plus énergiques ne sont pas prises à court et à moyen termes.

Dans ce contexte, les principaux secteurs d'intérêt examinés par le Comité comprennent :

- le défi démographique que doit relever le MDN;
- le projet de loi C-25 et les efforts visant à moderniser la gestion des RH à l'échelle de la fonction publique fédérale;
- une évaluation du cadre de gestion des ressources humaines et du modèle de prestation de services du MDN, axée surtout sur le chevauchement et le double emploi;
- la classification et la dotation;
- le recours à la GI et à la TI pour appuyer la gestion des ressources humaines;
- les possibilités de partage de services communs et de prestation de programmes communs entre le Groupe du Sous-ministre adjoint, Ressources humaines – Civils [SMA(RH-Civ)] et le Groupe du Sous-ministre adjoint, Ressources humaines – Militaires [SMA(RH-Mil)].

Le défi démographique

Les défis d'ordre démographique que doit relever la fonction publique fédérale sont bien connus. Le marché du travail à l'échelle du Canada connaît de profonds changements caractérisés par une réduction de la main-d'œuvre disponible par rapport à la demande. Par conséquent, la fonction publique fait la transition vers un « marché favorable au vendeur », où la demande pour une main-d'œuvre qualifiée commence déjà à dépasser l'offre. Par ailleurs, étant donné le profil démographique de l'effectif civil du MDN, on s'attend à une poussée soudaine des départs à la retraite à court et à moyen termes.

En fait, dans un rapport intitulé *Construire aujourd'hui la fonction publique de demain*, publié en 2002 par le Conference Board of Canada, on signale que :

- 64 p. 100 des gouvernements interrogés au Canada (aux échelons fédéral, provincial et municipal) connaissent déjà des pénuries de main-d'œuvre qualifiée;
- huit des 10 gouvernements sondés croient que les pénuries de main-d'œuvre qualifiée vont perdurer ou s'aggraver;
- ces gouvernements estiment que 44 p. 100 de leurs effectifs actuels prendront leur retraite d'ici 2010.

À la Défense nationale, des études menées à l'interne indiquent que :

- plus de 75 p. 100 des cadres actuels doivent prendre leur retraite d'ici 2011;
- plus de 50 p. 100 des employés dans 26 groupes professionnels seront admissibles à la retraite d'ici 2011;
- plus de 20 groupes professionnels connaissent déjà des pénuries de main-d'œuvre.

Les répercussions de ces statistiques sont évidentes. Dans l'optique du Comité, d'importants problèmes en matière de gestion des ressources humaines émergent en ce qui concerne le recrutement, l'acquisition et la conservation de compétences, la rémunération, la diversité et la transformation des milieux de travail. Bien que le secteur public ne soit pas en mesure de faire concurrence au secteur privé en matière de rémunération dans certains domaines de compétence, le Comité estime que la Défense doit examiner les moyens qu'elle pourrait prendre pour le faire à l'avenir, en tenant compte notamment des aspects de l'emploi perçus comme avantageux : les valeurs communes de la fonction publique, la capacité de faire une différence, la sécurité d'emploi, la diversité d'emploi et la qualité du milieu de travail.

En deux mots, même si le Comité reconnaît et appuie les efforts déjà entrepris au sein du Ministère, il estime que des mesures plus ambitieuses sont nécessaires pour rehausser le profil de la gestion et de l'administration des RH civiles dans l'ensemble de l'organisation afin de mieux la positionner en vue de son adaptation à l'évolution du marché du travail et aux besoins futurs de l'institution.

Recommandation 31. Restructurer la gestion des RH civiles

Le Ministère devrait accélérer et multiplier ses efforts visant à moderniser et à restructurer la gestion des ressources humaines civiles.

Ce grand effort doit comprendre les éléments clés suivants.

a. La Défense devrait faire mieux connaître la gestion et l'administration des ressources humaines civiles à l'échelle de l'institution en :

- ***faisant de la restructuration intégrale de la fonction de gestion des ressources humaines civiles une priorité institutionnelle;***
- ***améliorant les rapports ministériels sur la gestion des ressources humaines civiles dans les plans d'activités de niveau 1;***[30]

[30] Les parties des plans d'activités de niveau 1 consacrées aux RH civiles doivent être élaborées conformément aux directives fournies par le SMA(RH-Civ) dans l'appendice sur les RH civiles du Plan stratégique de niveau 0 et doivent

- ***incorporer les objectifs et les attentes en matière de modernisation des ressources humaines civiles et de renouveau de la gestion dans les Ententes de gestion du rendement à tous les niveaux, des niveaux 1 jusqu'aux directeurs et aux colonels.***

b. La Défense devrait également améliorer la gestion stratégique de la fonction de gestion des ressources humaines civiles en :

- ***achevant l'intégration de la planification stratégique des ressources humaines civiles et de la planification des investissements en vue des capacités stratégiques;***
- ***alignant le Cadre d'évaluation du rendement des ressources humaines civiles sur la modernisation des ressources humaines;***
- ***accroissant la qualité et la fiabilité des données et en augmentant la valeur accordée à ces données;***
- ***élaborant des outils d'évaluation du rendement plus puissants afin de mieux évaluer les résultats visés tels que la qualité du service et les perceptions des employés quant à la qualité de leur environnement de travail et à leurs perspectives de carrière;***
- ***renforçant les indicateurs quantitatifs du rendement;***
- ***rédigeant et en publiant un plan stratégique annuel en matière de RH civiles s'appuyant sur les directives fonctionnelles annuelles en matière de RH;***[31]
- ***donnant une haute priorité au projet de mise à jour du Système de gestion des RH (PeopleSoft), qui passera à la version 8.0, et en rendant les chefs fonctionnels coresponsables avec le SMA(RH-Civ) du perfectionnement, de la stimulation et du bien-être de leur collectivité fonctionnelle respective au sein du MDN.***

  À cet égard, les chefs fonctionnels doivent être appuyés par le SMA(RH-Civ) dans l'exécution des tâches suivantes, dont ils sont expressément responsables :

  - ***assurer le leadership en ce qui a trait aux programmes de recrutement, de mentorat, de maintien des effectifs et de perfectionnement professionnel de la collectivité;***
  - ***superviser l'élaboration et la mise à jour des descriptions de postes généraux et spécialisés (en collaboration avec le SMA(RH-Civ)) devant être utilisés au sein de leur collectivité et affichés sur le Web;***
  - ***veiller au respect des normes professionnelles au sein du Ministère en vérifiant les descriptions de poste et en faisant***

---

comprendre l'information financière et sur le personnel civil nécessaire pour assurer une gestion efficace de la fonction des RH civiles du Ministère, notamment les effectifs prévus (exprimés en équivalents temps plein prévus), des budgets salariaux ainsi que des données sur l'équité en matière d'emploi.

[31] Selon la note en bas de page n° 29, ce plan serait élaboré par le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines - Civils) et serait approuvé par le SM et le CEMD, intégré comme appendice au Plan stratégique de niveau 0 et servirait de directives aux gestionnaires de niveau un jusqu'aux directeurs et aux colonels pour la gestion des employés civils et des activités liées aux RH civiles au sein de leur organisation respective.

en sorte que les fonctions soient représentées au sein des comités de recrutement et de promotion.

c. ***Pour finir, le Ministère doit accélérer la mise au point de stratégies en vue de relever les nouveaux défis d'ordre démographique en :***

- ***mettant en œuvre des stratégies d'emploi dynamiques qui feront du MDN un lieu de travail attrayant pour les employés éventuels, en insistant notamment sur les valeurs de la fonction publique, les perspectives de carrière, la sécurité d'emploi, la diversité et la qualité de l'environnement de travail;***
- ***recensant les principaux ensembles de compétences nécessaires chez les employés civils au cours des 10 prochaines années aux fins de classification et de détermination des effectifs et en élaborant des stratégies de recrutement, de perfectionnement des compétences et de maintien des effectifs;***
- ***établissant des processus et des pratiques de recrutement externes et internes qui donnent au MDN un avantage concurrentiel en vue d'attirer un nombre suffisant de candidats qualifiés;***
- ***collaborant avec les chefs fonctionnels, le SMA(RH-Mil) et le SMA (Affaires publiques) en vue de tirer profit des programmes existants et d'accroître la présence du Ministère et des Forces sur le marché de l'emploi au moyen de publicités s'adressant aux nouvelles recrues, de réseaux de diffusion externe ciblant les universités et les collèges en particulier;***
- ***rehaussant l'image de la Défense comme employeur de choix au sein de la fonction publique en améliorant les pratiques de gestion des RH et les échanges interministériels;***
- ***mettant en œuvre des solutions de gestion de l'information et de technologie de l'information qui favorisent le recrutement progressif, notamment par le recours éventuel au recrutement en ligne.***

Projet de loi C-25 et modernisation des ressources humaines

Comme il est indiqué ci-dessus, le gouvernement fédéral prend des mesures en vue de moderniser son cadre de gestion des ressources humaines. En fait, dans le cadre des projets de réforme, la législation en matière de gestion des ressources humaines de la fonction publique fédérale sera modernisée pour la première fois depuis une génération en vertu du projet de loi C-25. Ce projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes et a été déposé au Sénat.

S'il est adopté, le projet de loi C-25 créera un nouveau cadre institutionnel et législatif pour la gestion des RH au sein de la fonction publique fédérale. Les principaux changements comprennent notamment :

- une nouvelle définition du mérite;

- une plus grande délégation de pouvoirs aux chefs adjoints se conjuguant avec une responsabilité accrue;
- de nouvelles institutions, notamment un nouveau Conseil des relations de travail;
- des comités de consultation syndicale-patronale obligatoires dans l'ensemble des ministères et organismes fédéraux.[32]

Le Comité estime que le projet de loi C-25 et les efforts déployés actuellement au chapitre de la modernisation des ressources humaines présentent d'excellentes possibilités pour la Défense. En tant que l'une des plus importantes institutions au Canada et troisième ministère fédéral en importance, il est dans l'intérêt stratégique de la Défense de tirer profit des projets de réforme en optimisant son cadre de gestion des ressources humaines. C'est d'ailleurs l'une des responsabilités du Ministère à l'égard des contribuables.

Le MDN est déjà en train de se positionner en vue de mettre en œuvre ces changements. Le SMA(RH-Civ) a nommé un représentant officiel au niveau de directeur général pour diriger la mise en œuvre de la législation sur la modernisation des RH à la Défense. Les principaux défis comprendront notamment :

- la sensibilisation de la direction, de la collectivité des RH, des employés et des syndicats à l'objectif de la nouvelle loi et les pouvoirs qu'elle confère;
- la définition d'un nouveau cadre de responsabilisation comprenant notamment la description des pouvoirs délégués et des responsabilités connexes;
- l'élaboration d'un nouveau modèle de dotation;
- le renouvellement du modèle de gestion et de prestation de services en matière de RH civiles en vue de combler les lacunes importantes en ce qui a trait à la capacité de gestion des RH chez les gestionnaires hiérarchiques et le personnel des RH civiles.

Recommandation 32. ***Agir sans tarder pour adopter et mettre en œuvre le projet de loi C-25***

Si le projet de loi est adopté, la Défense devrait agir rapidement pour adopter et mettre en œuvre les changements prévus dans le projet de loi C-25. Ces efforts devraient exploiter la souplesse et les possibilités qui accompagneront la modernisation des RH afin d'appuyer les efforts visant à restructurer en profondeur la gestion des ressources humaines civiles à l'échelle du Ministère et des Forces canadiennes. La création récente d'un bureau chargé de la mise en œuvre du projet de loi C-25 et de la modernisation des ressources humaines au MDN ainsi que la nomination d'un directeur général chargé de diriger la mise en œuvre jouissent d'un appui solide.

a. ***La Défense devrait, dans le cadre de ces efforts, mettre en œuvre un programme de réforme et de renouvellement du Groupe du SMA(RH-Civ) qui tient compte de la nécessité d'une fonction de ressources humaines interne compétente et professionnelle, conformément aux objectifs du***

[32] Le Comité prend acte du fait que la Défense nationale a déjà un Comité de consultation syndicale-patronale (CCSP). Celui-ci existe en fait depuis quelques années.

projet de loi C-25 et aux efforts généraux déployés par le gouvernement fédéral pour moderniser la gestion des ressources humaines. À cet effet, le Ministère devrait :

- ***élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation amélioré pour la gestion des ressources humaines civiles à la Défense, lequel serait compatible avec le projet de loi C-25 et les efforts de modernisation des ressources humaines déployés par le gouvernement fédéral;***
- ***énoncer dans les Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) les pouvoirs, les obligations et les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines civiles des gestionnaires civils et militaires, des employés et de la collectivité des RH à tous les niveaux et intégrer à ce cadre de responsabilisation tout changement qui pourrait être nécessaire pour mettre à jour le rôle et le mandat du Comité de consultation syndicale-patronale de la Défense nationale[33];***
- ***prolonger le travail déjà engagé visant à étendre la délégation de pouvoirs selon ce nouveau cadre afin que les gestionnaires détiennent davantage de pouvoirs et que la fonction de « contrôle » soit exercée au moyen d'une surveillance, d'une reddition de comptes et d'une vérification a posteriori accrues;***
- ***faire en sorte que le Groupe des ressources humaines civiles se concentre sur ses fonctions principales, à savoir les politiques et la planification, les services à la clientèle et les programmes ministériels, les relations syndicales-patronales ainsi que la surveillance, la vérification, l'évaluation et la reddition de comptes.***

b. ***Le Comité recommande par ailleurs qu'un rôle central important pour le SMA(RH-Civ) soit élaboré et communiqué au sein du Ministère et des Forces canadiennes. Même si le Comité estime que certains aspects de la prestation de services RH pourraient être décentralisés, le Comité a conclu qu'une approche fortement centralisée sera nécessaire pour amorcer un effort de restructuration intégrale, particulièrement durant la période initiale de trois à cinq ans. À cette fin, les responsabilités essentielles du SMA(RH-Civ) devraient être, notamment, de :***

- ***surveiller, pour le compte du Ministère, l'état de son personnel civil;***
- ***coordonner la conception et le fonctionnement du réseau de prestation de services restructuré;***
- ***fixer des normes de prestation de services;***

[33] S'il est adopté, le projet de loi C-25 créera un nouveau cadre législatif et institutionnel qui favorisera une délégation de pouvoirs maximale aux gestionnaires liés à des contrôles appropriés. Grâce à ce nouveau cadre, les pouvoirs seront classés en fonction des responsabilités de gestion actuelles dans d'autres domaines, tels que la finance (p. ex., les gestionnaires de niveau 4 ont l'autorité de…; les gestionnaires de niveau 3 ont l'autorité de…; les gestionnaires de niveau 2 ont l'autorité de…). Des détails devront être précisés par les experts fonctionnels compétents. Le Secrétariat de la mise en œuvre de la modernisation des ressources humaines, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le CCSP, aussi, auront sans doute un rôle important à jouer dans l'élaboration éventuelle d'une nouveau cadre de responsabilisation

- ***prescrire des exigences de déclaration en matière de ressources humaines;***
- ***effectuer des vérifications de conformité après le fait;***
- ***coordonner le perfectionnement professionnel et la formation des membres de la collectivité des ressources humaines;***
- ***signer les évaluations du rendement des gestionnaires supérieurs des RH civiles jusqu'au niveau des directeurs et des colonels lorsque ces gestionnaires n'ont pas de rapport de subordination direct au sein du Groupe des ressources humaines civiles.***

Processus de dotation

Comme il a été mentionné déjà dans le présent rapport, le Comité s'est fait dire à plusieurs reprises par les cadres supérieurs, les gestionnaires et le personnel qu'une question clé devant être abordée lors de l'examen était le processus de dotation en personnel civil. La perception générale, exprimée dans plusieurs des suggestions reçues par courriel et traduite clairement par les conseillers militaires et civils principaux consultés, est que le processus de dotation actuel est trop complexe, demande trop de temps et crée des manques d'efficacité.

Les statistiques ministérielles confirment cette assertion. Le processus d'embauche peut comprendre de nombreuses étapes, notamment la conception organisationnelle, la classification du poste devant être doté, la dotation, l'évaluation des connaissances linguistiques, l'obtention de l'habilitation de sécurité nécessaire ainsi que la suite à donner aux éventuels appels relatifs aux nominations. De façon générale, tous ces processus et sous-processus se font sur papier, exigent de nombreux formulaires, sont linéaires et lourds et se traduisent par un piètre rendement institutionnel dans ce domaine.

Le 31 mars 2003, le délai moyen nécessaire pour doter des postes civils à la Défense nationale était 104 jours ouvrables pour un concours externe et 219 jours ouvrables pour un concours interne. Outre ces délais, les activités suivantes, si elles sont nécessaires, ralentissent davantage le processus :

- la classification d'un poste identique ou existant – plus de cinq jours ouvrables;
- la classification d'une nouvelle organisation – jusqu'à 135 jours ouvrables;
- l'évaluation des cas de bénéficiaires d'une priorité – de cinq à 15 jours ouvrables;
- l'évaluation des connaissances linguistiques – jusqu'à 20 jours ouvrables;
- l'obtention d'une habilitation de sécurité – de deux mois à un an ou plus, selon le niveau d'habilitation requis.

D'autre part, la loi exige que les délais d'appel soient de 10 jours ouvrables. En cas d'appel, la procédure d'appel prend le relais et nécessite beaucoup plus de temps. L'effet cumulatif de ces activités, de la façon qu'elles s'exécutent actuellement, peut nécessiter jusqu'à un an pour l'embauche d'un employé civil nommé à un poste de durée indéterminée.

Le Groupe du SMA(RH-Civ) s'est déjà engagé à restructurer et à rationaliser la procédure de dotation et s'est fixé comme objectifs les délais suivants : 89 jours ouvrables pour les concours externes de base et 149 jours ouvrables pour les concours internes de base. Ces objectifs ne tiennent pas compte du temps que nécessitent d'autres éléments du processus de dotation, tels que la classification, l'évaluation des connaissances linguistiques et l'obtention des habilitations de sécurité. Il importe de signaler que le gros du temps consacré à la procédure de dotation est réservé aux gestionnaires, qui sont tenus d'exécuter des tâches précises dans le cadre de la procédure globale, et que l'essentiel des retards s'explique par le fait que les gestionnaires doivent exécuter ces tâches eux-mêmes.

Cela dit, le MDN emploie un important effectif civil et il est important que les processus administratifs qui appuient la fonction RH soient bien conçus et qu'ils fonctionnent efficacement. Bien que le Comité reconnaisse que la situation actuelle est généralement semblable à celle qui prévaut dans l'ensemble de la fonction publique fédérale, le besoin de changement est important étant donné le profil démographique de la Défense et l'éventail de compétences qui y est exploité. Le projet de loi C-25 et l'initiative de modernisation des RH arrivent au bon moment pour la Défense, et il importe d'appuyer inconditionnellement leur mise en œuvre.

Le Comité a également recueilli des données non scientifiques difficiles à chiffrer en dollars qui permettent de penser que les gestionnaires militaires et civils ont tendance à éviter les retards liés à la procédure de dotation normale en recourant à des employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée, soit comme solution de rechange, soit en attendant que la procédure de dotation normale suive son cours. Les statistiques sur la dotation semblent confirmer cette conclusion. Les statistiques montrent que plus de 50 p. 100 des mesures de dotation consistent à embaucher des employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée, et que seulement 5 à 10 p. 100 consistent à embaucher des employés à temps plein nommés pour une période indéterminée. Ces faits sont troublants dans la mesure où la demande exercée sur le système de dotation, à la longue, finit par être très élevée en raison des multiples mesures de dotation prises pour ne combler qu'un seul poste. Examinée dans le contexte d'une organisation ayant un taux de roulement annuel de 4,1 p. 100 chez son personnel civil, le problème prend soudainement une nouvelle ampleur. Cela ne fait qu'exacerber les pressions exercées sur le système de dotation actuel dans son ensemble et engendre un stress excessif dans l'ensemble des services de RH, incapables de « satisfaire à la demande ». Par ailleurs, d'après des données non scientifiques, de nombreux cadres intermédiaires ne seraient pas bien préparés à assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de gestion des ressources humaines civiles, ce qui augmente encore plus la pression exercée sur le système et le personnel.

Bref, le Comité estime que le processus de dotation actuel est excessivement lourd et chronophage et qu'il doit subir d'importants changements si la Défense souhaite être concurrentielle en attirant et en maintenant à l'effectif les employés qualifiés dont elle aura besoin à l'avenir. Le Comité estime également que le processus actuel réduit à néant les gains d'efficience réalisés par le Ministère et les Forces canadiennes et contribue à la généralisation de pratiques de dotation et de passation de contrats inefficaces chez les gestionnaires. Pour que la Défense atteigne un niveau d'efficacité administrative plus

élevé, les processus de dotation en personnel civil devront être simplifiés et restructurés davantage.

Recommandation 33. Restructurer les processus des RH civiles

Le Ministère devrait agir avec plus d'insistance en vue de restructurer et d'automatiser ses processus d'organisation, de classification et de dotation.

Dans le cadre de ces efforts, le Ministère devrait :

- ***a. recourir plus souvent aux descriptions de travail normalisées, à la délégation de pouvoirs, aux outils électroniques et à l'acheminement automatique du travail en vue de simplifier les besoins en matière de formulaires, de travail administratif et de gestion de l'information liés au processus de dotation de bout en bout;***
- ***b. collaborer avec les collectivités fonctionnelles et les agents des services à la clientèle des RH afin de compléter les initiatives existantes (telles que Service rapide des RH) et les efforts visant à alimenter une base de données renfermant des descriptions de travail classifiées;***
- ***c. maximiser la délégation de pouvoirs aux gestionnaires afin de créer des postes et amorcer leur dotation;***
- ***d. transformer les formulaires de classification et de dotation en un formulaire électronique intégré unique et automatiser le processus de classification et de dotation depuis le poste de travail jusqu'à la création et l'affichage des avis de concours;***
- ***e. utiliser des outils d'examen électronique pour accélérer le traitement des demandes;***
- ***f. recourir à de nouvelles applications de la technologie pour maintenir des dossiers sur les études universitaires et les qualifications professionnelles des employés;***
- ***g. examiner la possibilité de recourir à de meilleures pratiques de gestion des risques afin d'aider à réduire les délais d'approbation des candidats[34];***
- ***h. éliminer les obstacles décourageant les gestionnaires souhaitant doter des postes avec des personnes nommées pour une période indéterminée (plutôt qu'avec des employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée), notamment en maximisant la stabilité et la transparence des budgets d'exploitation pluriannuels des gestionnaires de façon à accroître la prévisibilité des budgets des traitements du personnel civil et des autres coûts relatifs au personnel;***
- ***i. établir des normes de référence élevées pour la gestion du rendement des processus de dotation du début à la fin (p. ex., classification, dotation, évaluation des connaissances linguistiques, habilitations de sécurité);***

[34] Bien qu'il reste du travail à faire dans ce domaine, le Comité estime que le Ministère, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes compétents, devrait envisager d'autres options en vue d'accélérer le processus d'évaluation des connaissances linguistiques, quand il le faut, et recourir plus souvent à des solutions électroniques pour réduire les délais d'obtention d'habilitations de sécurité.

***j. augmenter le nombre d'agents des services à la clientèle des RH par rapport aux employés afin d'accroître la capacité de service*[35].**

Recommandation 34. Adopter un nouveau modèle de prestation de services

Le Comité recommande au Ministère d'adopter dès que possible un modèle de prestation de services qui permettra aux gestionnaires et aux employés d'avoir accès aux services de ressources humaines en ligne par l'entremise d'un centre téléphonique national ou en s'adressant, au besoin, à leur conseiller en ressources humaines local, selon la complexité du besoin. En adoptant ce modèle, les gestionnaires et les employés devraient être incités à maximiser le recours aux outils électroniques libre-service et au centre téléphonique proposé dans le cas des transactions simples, et de réserver les services personnels offerts par les conseillers en ressources humaines aux cas complexes et à valeur ajoutée.

Solutions électroniques

Un élément clé des efforts du Ministère visant à restructurer la gestion des ressources humaines devrait être le recours accru aux solutions électroniques ayant pour but d'accroître le rendement général de la fonction d'administration des RH civiles.

Dans son examen et analyse, le Comité a conclu que le Ministère accuse un certain retard comparativement aux autres organisations des secteurs public et privé en ce qui concerne le recours aux solutions électroniques. Les processus actuels de gestion des ressources humaines se font essentiellement sur papier (emploi de nombreux formulaires), exigent beaucoup de main-d'œuvre et sont mal intégrés. Il y a une double saisie des données sur la solde et la rémunération. Des cartes de paiement en papier sont toujours utilisées en plus du système informatisé, et les formulaires et processus sur papier sont toujours utilisés dans des secteurs tels que la gestion des congés annuels et des heures supplémentaires.

Cela dit, le Ministère fait des progrès en vue de tirer profit des applications de la TI dans plusieurs domaines. À titre d'exemple, le Ministère va de l'avant avec son projet de mise en œuvre de la version 8.0 de *PeopleSoft* en décembre 2005. De plus, il examine la possibilité de recourir au recrutement en ligne dans le cadre d'un projet pilote ayant pour but de permettre l'examen électronique des demandes ainsi que le transfert électronique des demandes sur papier de la Commission de la fonction publique au MDN. On songe à la possibilité d'installer des kiosques libre-service pour faciliter les demandes en ligne et pour vérifier les données personnelles. Un système électronique d'approbation des congés est également envisagé.

[35] Les données de comparaison indiquent que le rapport entre les conseillers en RH et les employés du MDN est de 1,5 pour 100, ce qui constitue un taux sensiblement inférieur à la moyenne de la fonction publique fédérale, qui est de 1,9 pour 100. Le Comité recommande vivement que l'augmentation du nombre d'agents des services à la clientèle des RH soit financée en réduisant les ressources affectées aux fonctions d'administration des ressources humaines à faible valeur ajoutée (p. ex., examen et réexamen de dossiers, double saisie de données) et en réaffectant certaines de ces ressources à la prestation de services.

Ce qui est également évident c'est que le Ministère éprouve de la difficulté à devenir plus actif dans ce domaine. Le Ministère doit trouver un juste équilibre entre les demandes concurrentielles des priorités administratives et opérationnelles militaires et civiles. Il doit également prendre des mesures pour mieux cerner ses besoins en solutions électroniques destinées à l'administration des ressources humaines et les financer convenablement. De grands problèmes au niveau de l'« interface de la rémunération » à l'échelle du gouvernement doivent être résolus avant qu'il soit possible d'éliminer le problème de la double saisie de données, et ces efforts doivent être menés conjointement avec TPSGC. Par ailleurs, la fonction publique fédérale est au stade initial de l'établissement de procédures de recrutement en ligne. Le MDN doit tâcher par tous les moyens de participer aux efforts visant à faire avancer ces travaux importants.

Compte tenu de ces mises en garde, le Comité demeure convaincu qu'il reste encore beaucoup de choses qui peuvent et qui doivent être faites pour exploiter davantage les technologies de l'information afin d'accroître l'efficacité en ce qui a trait à la gestion des RH civiles.

Recommandation 35. Adopter des solutions électroniques

Le Ministère doit être beaucoup plus actif dans ses démarches visant à adopter des solutions électroniques permettant de relever ses défis en matière de gestion des RH, plus particulièrement dans le domaine du recrutement, et d'éliminer ou de réduire le recours aux processus normaux axés sur le papier.

Dans le cadre de ces efforts, le Ministère devrait :

- ***a. consolider et automatiser les formulaires, les étapes de traitement et les processus dans des secteurs tels que le recrutement, les congés, les heures supplémentaires ainsi que la solde et la rémunération;***
- ***b. maximiser l'accessibilité de renseignements et de services RH en ligne, en accordant une importance particulière aux outils libre-service;***
- ***c. continuer d'installer des kiosques électroniques à l'intention des régions ayant un accès restreint à l'intranet de la Défense nationale ou aux ordinateurs personnels;***
- ***d. aller de l'avant avec les initiatives de recrutement électronique et d'examen électronique des candidatures;***
- ***e. automatiser les systèmes afin de faciliter les processus et le soutien à la prise de décisions;***
- ***f. envisager la mise sur pied d'un « centre téléphonique national » Internet pour appuyer la diffusion de conseils et de renseignements sur les programmes de RH du Ministère aux gestionnaires, aux employés et à l'ensemble de la collectivité des ressources humaines***[36].

[36] Le projet de Centre téléphonique national, qui devra être évalué et chiffré à nouveau, constituerait un second niveau de service entre le « libre-service » (offert sur l'intranet de la Défense et au moyen de kiosques) et le « service intégral » (offert au moyen du réseau de services à la clientèle rationalisé mais renforcé).

Le chevauchement et le double emploi dans le cadre de gestion

L'essentiel des efforts d'analyse du Comité était axé sur la gouvernance et la gestion des ressources humaines civiles dans l'ensemble de l'institution. La structure de gouvernance et de responsabilisation actuelle a été approuvée par le Comité de gestion de la Défense à l'automne 2001. Le cadre actuel est fondé sur ce qu'on appelle un modèle « mixte », dans la mesure où il comprend à la fois des éléments centralisés et décentralisés. Le modèle comprend des Gestionnaires des activités – Ressources humaines (GARH) de niveau 1 et 2 et leur personnel respectif, qui relèvent des commandements et des chefs de groupes de niveau 1, en plus de les conseiller et de les soutenir. Ce réseau décentralisé emploie environ 150 personnes.

Parallèlement, le SMA(RH-Civ) fournit des conseils fonctionnels sur les questions ayant trait à la gestion des ressources humaines civiles. De plus, il y a un réseau de GARH de niveau 3, lequel est distribué à l'échelle de l'organisation jusqu'au niveau des bases, afin d'offrir du soutien direct aux gestionnaires et aux leaders des Forces canadiennes. Ces GARH de niveau 3 servent et conseillent les cadres supérieurs civils et militaires, mais relèvent du SMA(RH-Civ) par l'entremise d'un réseau de centres régionaux de services. Le réseau de centres de services, quant à lui, joue un rôle de coordination entre les éléments « décentralisés » et « centralisés » du modèle. Il y a environ 570 employés dans ce réseau, qui comprend le Quartier général, les Centres régionaux de services ainsi que les GARH de niveau 3.

À la lumière de cette analyse, le Comité estime que le modèle actuel est exagérément complexe et exigeant sur le plan des ressources. Bien que l'approche actuelle vise à trouver un juste équilibre entre la nécessité d'avoir des normes professionnelles et la nécessité de répondre aux besoins de la clientèle, elle engendre aussi des chevauchements et un double emploi inutiles. Par conséquent, il y a parfois deux niveaux offrant des conseils aux cadres supérieurs civils et militaires, et il y a parfois deux étapes dans les divers processus, y compris la dotation, où une approche intégrée permettrait d'éliminer le chevauchement et le double emploi et serait plus efficace et efficiente.

Recommandation 36. Rationaliser et consolider les réseaux de prestation de services RH

La Défense devrait rationaliser et consolider son réseau de consultation et de prestation de services et :

- ***a. transformer la collectivité des RH civiles en fonction d'une culture davantage axée sur la consultation et les services appuyant la délégation accrue de pouvoirs aux gestionnaires ainsi qu'une multiplication des possibilités de perfectionnement professionnel pour les employés;***
- ***b. restructurer le réseau de prestation de services de ressources humaines du Ministère de façon à ce qu'il puisse offrir des services de ressources humaines aux niveaux 1 par l'entremise d'agents des comptes - services à la clientèle;***
- ***c. créer l'équipe d'agents des comptes – services à la clientèle en consolidant, en rationalisant et en intégrant les réseaux actuels de***

Gestionnaires des activités – Ressources humaines et de centres de services en ressources humaines;

d. ce faisant, accroître la capacité du système d'agents des comptes – services à la clientèle dans le cadre du nouveau cadre de gestion des RH civiles.

Dispositions organisationnelles pour la prestation de services de RH civiles

Dans ce contexte, une question clé relative à la mise en œuvre sera la responsabilité du système intégré d'agents des comptes – services à la clientèle proposé. D'une certaine façon, la « responsabilité » des services à la clientèle en matière de ressources humaines est à la fois la question et un faux problème. Les agents des comptes - services à la clientèle proposés pourraient relever soit du SMA(RH-Civ) dans un modèle centralisé, soit des chefs de groupes et des Chefs d'état-major des armées dans un modèle décentralisé. Les deux options seraient sans doute plus efficaces que le statu quo, car elles ont toutes deux pour objectif de rationaliser le réseau actuel, fondé sur la dualité de service.

D'une manière générale, le modèle centralisé sera probablement plus efficace et moins coûteux, car il facilitera :

- les économies d'échelle;
- la continuité des directives fonctionnelles et de la prestation de services étant donné la nature rotative du système de dotation militaire;
- la capacité de réagir avec plus d'efficacité aux nouvelles priorités et à l'évolution du volume de travail;
- la mise en commun des ressources et des capacités afin de soutenir les augmentations temporaires des besoins ainsi que des groupes et des organisations de moindre envergure;
- l'établissement et le respect de normes communes;
- l'exécution uniforme des programmes ministériels (grâce à un commandement et contrôle direct);
- la prestation de services de gestion des RH uniformes et cohérents pour les employés civils à l'échelle du Ministère.

Le modèle décentralisé, par contre, reflète davantage la philosophie de gestion décentralisée de la Défense et peut donc être perçu par de nombreux cadres de premier niveau comme plus adapté à leurs besoins grâce aux liens hiérarchiques directs.

Le Comité estime qu'il est essentiel que la prestation des services soit mieux intégrée et que l'un ou l'autre des modèles (centralisé ou décentralisé) permettrait de réaliser cet objectif. Cela dit, le Comité recommande l'adoption de l'approche centralisée au moins pour les trois à cinq prochaines années. Étant donné l'importance et la portée des recommandations proposées, on estime qu'une approche centralisée plus audacieuse devra être adoptée pour ouvrir la voie aux changements et à la mise en œuvre et pour faciliter la gestion du programme de restructuration de manière intégrée.

Administration conjointe des fonctions et activités communes de la gestion des ressources humaines civiles et militaires

Jusqu'en 1998, les ressources humaines au MDN étaient gérées par une seule organisation. Cependant, étant donné l'importance grandissante de la gestion des ressources humaines pour le succès futur d'une organisation aussi immense, deux Groupes ont été formés en 1998, le premier étant responsable des ressources humaines militaires et le second, des ressources humaines civiles. Au cours des deux dernières années, les deux groupes, bien que distincts sur le plan organisationnel, ont continué de collaborer au moyen de la cogestion dans des domaines tels que le Réseau d'apprentissage de la Défense, *PeopleSoft*, la gestion des conflits, la politique sur le harcèlement ainsi que l'équité en matière d'emploi.

Du point de vue de l'efficacité, une organisation intégrée unique responsable de l'ensemble des activités de gestion des ressources humaines serait probablement plus efficace, mais elle serait très difficile à mettre en œuvre sur le plan culturel. À défaut de refusionner les deux organisations, toutefois, le Comité estime qu'il y a des moyens de réaliser davantage d'économies par une gestion et administration conjointes de fonctions et d'activités communes dans des domaines comme la fonction de contrôle, la planification des activités, la GI et la TI, la recherche et l'analyse, la diversité, l'équité en matière d'emploi ainsi que le perfectionnement professionnel.

Recommandation 37. Rétablir la cogestion des RH dans certains domaines

Le Ministère devrait établir une gestion et une administration commune entre les deux Groupes de gestion des ressources humaines dans les domaines ou le SMA(RH-Civ) et le SMA(RH-Mil) peuvent partager des fonctions et des services communs ainsi que des programmes connexes. De plus, les gestionnaires des unités mixtes et communes proposées devraient avoir une double obligation de rendre compte, au SMA(RH-Mil), d'une part, et au SMA(RH-Civ), d'autre part.

a. ***Il faudrait envisager le partage des fonctions et services suivants :***

- ***recherche et analyse en matière de ressources humaines;***
- ***sondages internes;***
- ***planification des activités;***
- ***fonction de contrôle et administration financière;***
- ***gestion de l'information et technologie de l'information;***
- ***rapports ministériels.***

b. ***Les secteurs de programme communs dans lesquels il faudrait envisager la poursuite ou l'élargissement des efforts de collaboration comprennent, entre autres :***

- ***le Réseau d'apprentissage de la Défense;***
- ***l'apprentissage et le perfectionnement professionnel, notamment dans le domaine du perfectionnement des cadres;***
- ***l'équité en matière d'emploi et la diversité;***
- ***le mieux-être en milieu de travail;***
- ***les langues officielles;***

- ***les demandes de renseignement des militaires et des employés et la gestion du Centre téléphonique national proposé.***

Mise en œuvre

En formulant ses recommandations, le Comité a compris que le renforcement des capacités serait essentiel à la mise en œuvre. Les problèmes actuels en matière de gestion des ressources humaines civiles sont en partie dus au manque de capacités chez les intervenants et les gestionnaires en ressources humaines.

En deux mots, les défis auxquels nous faisons face en matière de gestion des ressources humaines ne doivent pas être perçus comme un problème dans la collectivité des ressources humaines. De nombreux problèmes de gestion des ressources humaines recensés par le Comité sont complexes et généralisés à l'échelle de l'institution ou de la fonction publique. Cela transparaît dans les préoccupations exprimées concernant la qualité des services, les engorgements et la lenteur du processus de traitement ainsi que dans le recours excessif aux employés occasionnels et nommés pour une période déterminée, ce qui se traduit par un accroissement de la demande et de la pression exercées sur le système dans son ensemble.

À bien des égards, le problème n'est pas lié à la quantité de ressources, mais à la distribution et à l'affectation de ces ressources, conjugué à une connaissance insuffisante des responsabilités, des pouvoirs, des processus, des outils et des options de service.

Cela dit, la mise en œuvre réussie des recommandations du Comité relatives à la gestion des RH civiles exigera un effort déterminé de renforcement des capacités au moyen de l'apprentissage et du perfectionnement professionnel. Pour accroître les capacités, il faudra insister sur :

- le renforcement des systèmes de formation afin d'aider les cadres supérieurs civils et militaires à mieux comprendre et à exercer leurs pouvoirs et leurs responsabilités accrus en matière de gestion des ressources humaines;
- le renforcement de la capacité de consultation générale à l'échelle de la collectivité des ressources humaines;
- la valorisation des données de RH et de la qualité des données ainsi que de l'évaluation du rendement.

La mise en œuvre des recommandations formulées engendrera également d'importants problèmes de transformation. Ces recommandations vont plus loin et plus rapidement dans de nombreux secteurs que les initiatives en cours dans le Ministère. Par conséquent, on s'attend à ce que la collectivité des ressources humaines, les syndicats et les organismes centraux examinent soigneusement le cadre de gestion des ressources humaines proposé.
Dans ce contexte, il sera essentiel de :

- communiquer proactivement comment on perçoit la modernisation des RH à la Défense et comment la modernisation permettra de renforcer

l'institution et de créer une collectivité des RH plus dynamique et plus pertinente;

- gérer les communications et le changement durant la mise en œuvre, à la fois verticalement, au sein du Groupe des ressources humaines civiles, et horizontalement, à l'échelle du MDN, des FC et de la collectivité des ressources humaines dans d'autres ministères;
- gérer les attentes et le fait qu'une transformation envisagée sera et doit être un processus pluriannuel dont l'exécution intégrale demandera de trois à cinq ans;
- gérer la transition au nouveau régime de gestion des ressources humaines, qui se fera par des investissements dans de nouvelles capacités et des réinvestissements dans les ressources existantes ainsi que par les départs naturels.

Recommandation 38. Améliorer les formations sur les RH

Le Ministère devrait adopter une approche dynamique et proactive en vue de soutenir la mise en œuvre du nouveau régime de gestion des ressources humaines au moyen d'une formation sur les RH améliorée et appuyée par une gestion du changement et par des communications internes afin de renforcer les capacités de gestion des RH civiles à l'échelle de l'institution. La mise en œuvre de cette initiative devrait comprendre des mesures visant à maximiser l'efficacité dans la prestation des services de formation.

À cette fin, le Ministère devrait :

a. ***améliorer la formation et le perfectionnement professionnel des conseillers en ressources humaines et renforcer notamment la capacité de consultation de l'institution dans certains domaines, notamment la classification, la gestion du changement et le développement organisationnel;***

b. ***rendre obligatoire la formation sur la gestion des ressources humaines civiles pour les superviseurs et les gestionnaires de premier niveau au moment de leur nomination à un poste de superviseur;***

c. ***accroître le recours aux ressources de formation offertes à la fonction publique en dehors du MDN (p. ex., au moyen de la nouvelle École de la fonction publique du Canada envisagée par le projet de loi C-25), notamment dans le domaine du perfectionnement des cadres;***

d. ***intégrer la formation nécessaire sur les ressources humaines civiles aux programmes et systèmes de formation du Ministère et des Forces canadiennes;***

e. ***rendre le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) responsable de la formulation de normes et du contrôle du contenu des programmes de formation;***

f. ***établir une norme pour la conception de didacticiels en ligne;***

g. ***encourager l'institution dans son ensemble à migrer dès que possible vers le Réseau d'apprentissage de la Défense (une fois qu'il sera éprouvé) en***

tant que nouvelle plateforme de base pour l'apprentissage au MDN et dans les FC;

h. maximiser la collaboration entre les Groupes des ressources humaines militaires et civiles en matière d'apprentissage et de perfectionnement professionnel, notamment dans le domaine du perfectionnement des cadres;

i. élaborer un plan de communication et de gestion du changement complet et proactif afin de gérer la transition au nouveau cadre de gestion des ressources humaines.

Questions nécessitant un complément d'étude

Même si le Comité estime qu'il a mis de l'avant un ensemble de recommandations complet et ayant une grande portée en vue de restructurer la gestion des ressources humaines civiles, il reste encore quelques domaines où il juge qu'un complément d'étude pourrait s'avérer nécessaire ou possible.

Pour faciliter la mise en œuvre, le Comité recommande que l'on procède à de nouvelles analyses afin :

- de recenser les nouvelles meilleures pratiques dans les secteurs privé et public;
- de recenser en particulier les systèmes électroniques existants, tels que la gestion des congés annuels et des congés de maladie, qui peuvent être adoptés par la Défense assez facilement;
- d'examiner la gestion des collectivités fonctionnelles du point de vue de la fonction publique dans son ensemble[37].

Conclusion

Le Comité estime que le Ministère a une belle occasion à saisir en se servant du projet de loi C-25 et de la modernisation des RH en général pour restructurer son régime de gestion des RH.

Pour assurer le succès futur du MDN et des FC, il est essentiel de créer une institution plus souple, plus prompte à réagir et apte à faire face à diverses situations. La restructuration complète de la fonction de gestion des RH doit faire partie intégrante du plan de transformation global de l'institution.

Dans le cadre de cet effort, il est essentiel que le MDN abandonne sa philosophie de gestion des RH civiles de type « gardien » ou « contrôleur » et en adopte une nouvelle qui :

[37] Le Royaume-Uni, par exemple, a déjà créé un système d'information du gouvernement chargé de recruter et de gérer le cadre des communications du gouvernement du R.-U., éliminant ainsi presque tout le travail de dotation effectué par les différents gestionnaires et ministères, tout en réduisant les coûts et les délais de dotation et en améliorant le perfectionnement professionnel.

- donne des moyens d'agir aux gestionnaires et aux collectivités fonctionnelles, tout en prévoyant des mécanismes de responsabilité;
- fournit des conseils éclairés et du soutien en matière de ressources humaines aux gestionnaires et aux employés, au besoin et en temps utile;
- appuie les gestionnaires et les conseillers en RH au moyen d'outils en ligne et de processus électroniques;
- favorise le recours à des pratiques prudentes de gestion des risques afin de réduire les délais de traitement et améliorer l'efficacité;
- fait confiance aux gestionnaires et oblige ces derniers à utiliser et à faire appliquer des pratiques de gestion des RH saines;
- vérifie la conformité par des vérifications appropriées;
- fait en sorte que les exigences des politiques et programmes des ressources humaines du Ministère soient satisfaites grâce à une organisation des RH et à des capacités en matière de RH solides.

Le Comité estime par ailleurs qu'en allant de l'avant avec les mesures de restructuration de la gestion des ressources humaines civiles, il est essentiel que la Défense continue à :

- faire du MDN un employeur de choix à la fois pour le personnel militaire et civil;
- créer un effectif civil professionnel, compétent, motivé, impartial et représentatif de toute l'institution;
- favoriser le recours aux meilleures pratiques en matière de recrutement, de formation et de maintien à l'effectif;
- donner des moyens d'agir aux gestionnaires et les appuyer dans l'exécution de leurs fonctions, responsabilités et obligations en matière de gestion des RH civiles, tout en favorisant leur perfectionnement professionnel et la réalisation des objectifs et priorités de l'organisation;
- assurer l'impartialité, l'équité et la transparence en ce qui concerne la classification, la dotation et les évaluations du rendement.

Bien que les recommandations proposées puissent générer des investissements d'amorçage (notamment en ce qui a trait à la formation, à la prestation des services de ressources humaines en ligne et à la mise sur pied d'un centre téléphonique national), le Comité estime qu'environ 2 millions de dollars peuvent être économisés annuellement à court et à moyen termes, et jusqu'à 6 ou 8 millions de dollars à long terme. Le Comité croit fermement que la majorité de ces économies doit être réaffectée au sein du programme de gestion des RH civiles pour renforcer la capacité de consultation en matière de RH à l'échelle de l'institution.

Ces économies pourraient être réalisées en :

- rationalisant les chaînes de service doubles ainsi que les réseaux de Gestionnaires des activités – Ressources humaines et de centres de services;
- rationalisant les processus;
- éliminant la double saisie de données et en réduisant les ressources consacrées à l'administration de la solde et de la rémunérations;

- réduisant les coûts associés aux services communs et à la prestation de programmes conjoints par le SMA(RH-Civ) et le SMA(RH-Mil).

À long terme, il est prévu que la mise en œuvre des recommandations du Comité réduira les coûts dans les secteurs d'activités à faible valeur ajoutée, tels que les processus administratifs courants, et dégagera des ressources pour les activités prioritaires liées à la gestion des RH civiles et ailleurs dans le programme de la Défense, à l'appui des opérations du Ministère et des Forces canadiennes.

Section 2 : Économies administratives

Même si le Comité en est vite arrivé à la conclusion qu'il n'y avait pas de domaines dans lesquels des mesures immédiates pourraient procurer facilement des économies susceptibles d'être réaffectées ailleurs, il a cherché – et trouvé – des domaines qui offraient des possibilités d'économies ou de gains d'efficience à court terme. Certaines de ces questions concernent l'étude que le Comité a faite de la gestion des ressources humaines militaires, en plus des questions de gouvernance, d'approvisionnement, de gestion de l'information, de technologie de l'information et de gestion des ressources humaines civiles dont il a été fait état à la section 1. Dans bien des cas, le Ministère et les FC ont déjà commencé à faire des efforts louables pour accroître leur efficacité; dans d'autres domaines, par contre, le Comité estime qu'on pourrait en faire davantage.

Les domaines abordés dans cette section sont les suivants :

- contrats de services professionnels;
- services de santé;
- organismes de surveillance indépendants;
- voyages;
- services de la solde.

Contrats de services professionnels

Selon un examen mené en 2001 par le Chef – Service d'examen (CS Ex) du MDN, la Défense a dépensé environ 1,3 milliard de dollars en contrats de services professionnels pendant l'année financière 1999-2000. Au moment de constituer son échantillon, le CS Ex a exclu un certain nombre de services non professionnels comme le nettoyage et les services d'alimentation ainsi que les paiements à d'autres ministères. Ces dépenses ayant été écartées, l'examen a porté sur des achats de services professionnels d'environ 800 millions de dollars.

Utilisant la même méthode, le Comité a constaté que les dépenses du MDN au titre des contrats de services professionnels avaient atteint environ 1,6 milliard de dollars en 2002-2003, dont 1,2 milliard dans les domaines examinés par le CS Ex. Même si cette augmentation de 50 p. 100 se rapporte en grande partie à de gros contrats de génie et de soutien de systèmes d'armes, et même si la tendance à la hausse observée par le CS Ex en 2001 semble avoir ralenti, la tendance demeure. Le MDN fait actuellement appel à plus de 8 000 entrepreneurs et, même si le Comité a noté que la Défense a pris des mesures à l'égard de diverses recommandations formulées par le CS Ex en 2001 (principalement en améliorant la disponibilité des renseignements et les lignes directrices sur les marchés), plusieurs sujets de préoccupation subsistent.

Par exemple, de nombreux entrepreneurs remplissent la même fonction depuis des années; on a même vu un entrepreneur être employé pendant neuf ans. De plus, la grande majorité des entrepreneurs travaillent sur place, dans des bureaux et avec de l'équipement

et des fournitures du MDN, ce qui pourrait faire naître une relation employeur-employé. L'une des raisons invoquées pour expliquer le nombre élevé d'entrepreneurs qui remplissent des besoins courants est que l'étude de l'ERGCC au milieu des années 90 n'a pas mené à une restructuration complète de certains processus et que, même si l'effectif militaire et celui de la fonction publique ont été réduits, la charge de travail est demeurée essentiellement inchangée. Dans d'autres cas, des besoins à court terme qui étaient remplis au départ par des entrepreneurs sont devenus des besoins permanents.

Ainsi que le Comité l'a noté, les cadres supérieurs du Ministère n'ont pas assez facilement accès aux renseignements dont ils auraient besoin pour gérer efficacement l'organisation. Comme le CS Ex l'a indiqué dans son rapport de 2001, en effet, le manque de transparence des dépenses du Ministère au titre des contrats de services professionnels tient en partie à ce que les données manquent et qu'elles ne sont pas suffisamment détaillées. Le Comité a constaté que des améliorations ont été faites sous ce rapport, mais que les difficultés demeurent nombreuses.

Dans plusieurs cas, il n'y a pas suffisamment de rapports sur le rendement. Même si les plus gros entrepreneurs fournissent des services qui sont associés aux nouveaux modes de prestation de services et qu'ils remplissent intégralement des fonctions, il reste que de nombreux contrats de services professionnels ne comportent pas de définition claire des travaux attendus. En intégrant ces services aux plans d'activités et en faisant rapport tous les ans des résultats obtenus, on pourrait accroître la transparence des coûts qui y sont associés pour la haute direction.

Il arrive souvent aussi qu'on néglige de tenir compte des entrepreneurs quand on évalue la croissance de l'effectif et de la taille du Quartier général. De plus, les entrepreneurs coûtent généralement plus que les fonctionnaires ou les militaires.[38] Comme on l'indique ailleurs dans le rapport, le Ministère pourrait réaliser des économies considérables en substituant des fonctionnaires à cet effectif contractuel « caché ». Le Comité a relevé de nombreux cas dans lesquels des mesures sont prises pour contrôler ces coûts de main-d'œuvre. Par exemple, le Sous-ministre adjoint (Matériels) a estimé à 8,8 millions de dollars les économies annuelles qu'on pourrait faire en remplaçant 300 des 650 entrepreneurs qui travaillent au soutien de la fonction Approvisionnement national. Les économies possibles varient selon les postes, mais le Comité estime qu'elles pourraient être de 20 à 25 p. 100 en moyenne par poste. D'autres groupes du QGDN ont recensé d'autres possibilités de substitution de fonctionnaires à des entrepreneurs; dans certains cas, les économies estimatives sont sensiblement plus élevées. L'un des exemples les plus frappants est celui d'un entrepreneur payé 250 000 $ par année qui pourrait être remplacé par un fonctionnaire ou un militaire dont la rémunération annuelle serait de 60 000 $ à 70 000 $.

---

[38] Compte tenu de la rémunération totale directe et des coûts comme les cotisations de retraite et d'AE et les contributions aux régimes provinciaux d'assurance-maladie, mais non de la rémunération indirecte (le temps supplémentaire et les indemnités de départ des employés civils, p. ex.). Les coûts relatifs aux entrepreneurs sont ceux des contrats. Il n'a pas été tenu compte du coût des locaux, puisque la majorité des entrepreneurs travaillent dans des bureaux du MDN.

L'un des importants contrats où des économies pourraient être faites intéresse le domaine des services de santé. Compte tenu de la variété des fonctions confiées à des contractuels, des facteurs géographiques et de l'éventail des rémunérations, il est difficile d'estimer avec précision les économies possibles. Le Directeur général – Services de santé (DGS San) a indiqué que des fonctionnaires pourraient assumer de nombreuses fonctions qui sont remplies par des contractuels. Les médecins, qui sont employés à contrat, seraient exclus, parce que le Ministère ne peut pas les recruter à un coût moindre, vu la concurrence.

En résumé, le Comité a estimé, en fonction des données fournies par le Ministère, que le MDN pourrait économiser de 14 à 16 millions de dollars par année en substituant des fonctionnaires à certains éléments de l'effectif contractuel « caché ». Cette évaluation s'appuie sur les données restreintes qui étaient disponibles et elle a été limitée, par souci de prudence, à moins de 25 p. 100 des entrepreneurs qui sont actuellement employés par la Défense. Le Comité croit que les économies pourraient en fait être bien supérieures. Parallèlement, il est important de souligner qu'il est moins coûteux de confier certaines fonctions à des contractuels qu'à des fonctionnaires et que, dans bien des domaines, la Défense fait une utilisation efficace des services contractuels.

Pour réaliser des économies en recrutant des fonctionnaires, il faudra améliorer considérablement le système de dotation. La lourdeur du processus de dotation et le taux élevé de roulement du personnel dans certaines professions font que l'utilisation d'entrepreneurs permet de mieux répondre aux besoins. De plus, les gestionnaires peuvent trouver que, dans certains cas, l'augmentation de la productivité compense le fait que les entrepreneurs coûtent en moyenne 20 à 25 p. 100 de plus. La mise en œuvre des recommandations du Comité dans ce domaine contribuera vraisemblablement à améliorer la situation; au bout du compte, toutefois, l'utilisation des contrats de services professionnels est une décision qui relève de la direction. Les gestionnaires doivent être en mesure d'évaluer l'efficacité de toutes les options disponibles, dotation comprise, avant de recourir à des services contractuels.

Les services d'aide temporaire fournissent un autre exemple de services contractuels sur lesquels le processus de dotation a peut-être une incidence. Les contrats de cette catégorie ont augmenté de plus de 100 p. 100 au cours des trois dernières années, et leur valeur s'établit maintenant à 35 millions de dollars par année. Même si les services d'aide temporaire sont utiles pour répondre à des besoins à court terme et qu'ils sont dans bien des cas rentables, le Comité a obtenu des renseignements qui donnent à penser que ces services servent parfois à contourner le processus de dotation. Les renseignements fournis au Comité montrent aussi que certains secteurs utilisent régulièrement les services d'aide temporaire pour remplacer des personnes en congé. Cette utilisation d'entrepreneurs est certainement inefficace quand les services de soutien communs du QGDN ont les moyens de fournir une partie de cette aide temporaire.

C'est néanmoins en éliminant les conditions qui exigent le recours à des entrepreneurs qu'on pourrait sans doute faire les plus grandes économies au chapitre des contrats de services professionnels. Le Comité a observé que, dans de nombreux domaines,

la Défense est devenue très tributaire des entrepreneurs. Dans certains cas, on pourrait réduire les dépenses annuelles en procédant le plus tôt possible à la clôture des projets et en assurant un meilleur transfert des connaissances des entrepreneurs au personnel. Il arrive parfois qu'on retienne les services d'entrepreneurs pour de courtes périodes et qu'on leur demande de faire du dépannage ou de surveiller le transfert des connaissances. Cela entraîne généralement une extension du travail par laquelle on tire profit de l'expertise de l'entrepreneur. Dans certains cas, des entrepreneurs se voient apparemment confier des tâches courantes comme la rédaction de notes d'allocution; dans d'autres cas, des entrepreneurs remplissent des fonctions « fondamentales ».

Le recours à des « intermédiaires professionnels », pour reprendre l'expression du CS Ex, a légèrement diminué depuis 2001, mais il demeure très répandu. Généralement, ces entreprises n'apportent pour ainsi dire pas d'expertise et elles exigent une commission uniquement pour fournir du personnel qualifié. Dans bien des cas, ces entreprises permettent de contourner les obstacles qui sont liés au recrutement de militaires ou de civils à la retraite et de conférer au moins un semblant d'indépendance au processus en agissant comme tierce partie. La Défense pourrait tirer profit d'un assouplissement des exigences relatives à l'âge de retraite des militaires en ce qu'elle bénéficierait plus longtemps de l'expertise des militaires; les FC sont d'ailleurs en train de moderniser les conditions de service de leurs membres. Si le gouvernement du Canada décidait d'assouplir les règles actuelles relatives à la participation des militaires à des concours internes, la Défense pourrait recruter directement des militaires retraités. Le Comité a noté que l'armée américaine travaille activement à éliminer des restrictions analogues de son système de gestion du personnel afin de pouvoir tirer profit d'une expertise et d'une expérience qui disparaissent littéralement quand un militaire prend sa retraite.

Le Comité sait que la Défense ne dispose pas actuellement de services internes de consultation en gestion. Cela était le cas dans les années 90, mais les services en question ont été éliminés par mesure d'économie. Depuis, le niveau d'instruction moyen de l'effectif de la Défense a augmenté considérablement, et l'organisation peut compter sur un large éventail de compétences et de connaissances. Le Comité a noté que des foyers d'expertise sont en train de se créer au Ministère; la section de l'aménagement organisationnel de la Division de l'apprentissage et du perfectionnement professionnel du Groupe des ressources humaines civiles en fournit un exemple.

Il semblerait logique que le MDN rétablisse un service interne de consultation en gestion qui pourrait s'occuper de nombreux projets à court terme dont la responsabilité est actuellement confiée à des entrepreneurs. Cette section pourrait offrir ces services moyennant rétribution et avoir accès à du personnel retraité. Elle pourrait aussi recourir à des militaires dont les études supérieures ont été payées par le Ministère et offrir des emplois d'été à des étudiants des cycles supérieurs. Cette façon de procéder pourrait profiter à la Défense et elle serait beaucoup moins coûteuse qu'un recours à des entrepreneurs. Les avantages éventuels d'un service interne de consultation en gestion mériteraient d'être analysés plus à fond; il semble en effet que le Ministère pourrait fournir lui-même une bonne part des services qu'il obtient aujourd'hui des « intermédiaires professionnels » susmentionnés.

En résumé, le Comité a beaucoup entendu dire que des économies considérables pourraient être réalisées au chapitre des contrats de services professionnels. L'examen que le Comité a fait de cette question confirme que cela est effectivement le cas. La création de postes de durée indéterminée pour remplacer des entrepreneurs permettrait de réaliser des économies de plus de 15 millions de dollars par année. Cette somme ne représente cependant qu'une infime partie des 1,6 milliard de dollars que le MDN dépense à ce chapitre. Une amélioration du processus de dotation, une meilleure utilisation des services communs, des approches internes novatrices, un meilleur transfert des connaissances au moment de la clôture des projets d'immobilisations et d'autres initiatives recommandées procureront des économies encore plus grandes. Le Comité estime que la Défense pourrait économiser de 30 à 45 millions de dollars dans le domaine des contrats de services professionnels.

Recommandation 39. Contrats de services professionnels

De toute évidence, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes n'utilisent pas efficacement les contrats de services professionnels dans maints domaines. Même si certaines améliorations sont en train d'être apportées, le Comité croit qu'on pourrait en faire davantage et que des économies appréciables peuvent être dégagées.

Le Comité recommande :

a) ***qu'on fasse en priorité un examen fondamental des pratiques contractuelles et que tous les contrats de services professionnels soient assortis d'une analyse de rentabilisation;***

b) ***que tout projet d'immobilisations prévoie un plan de transfert des connaissances des entrepreneurs le plus tôt possible;***

c) ***qu'on améliore le processus de dotation des postes civils de façon à faciliter le recrutement de fonctionnaires en temps opportun et à éliminer la nécessité de confier des postes à des entrepreneurs plus coûteux; (voir la section 1)***

d) ***qu'on examine la faisabilité et la rentabilité du rétablissement au MDN d'un service interne de consultation en gestion qui pourrait se charger de nombreux projets à court terme qui sont actuellement confiés à des entrepreneurs;***

e) ***qu'on modifie les dispositions législatives qui empêchent des militaires de participer à des concours internes, afin que les concours internes soient également ouverts aux militaires en service ou à la retraite;***

f) ***qu'on donne aux cadres supérieurs de meilleurs renseignements sur l'utilisation et le coût des contrats de services professionnels et qu'on donne aux plans d'activités la transparence voulue, notamment pour ce qui est du niveau d'utilisation des entrepreneurs et de sa raison d'être;***

g) ***que les rapports périodiques sur la gestion des ressources contiennent des renseignements sur le nombre et la valeur des contrats de services professionnels;***

h) ***que le Ministère insiste sur la nécessité de définir clairement les travaux attendus des services professionnels et s'assure d'optimiser les ressources affectées aux contrats de services professionnels;***

i) ***qu'on fasse une meilleure utilisation, au QGDN, des services de soutien communs pour combler les besoins en aide temporaire;***

j) ***qu'on accorde la priorité au remplacement d'entrepreneurs par des fonctionnaires quand cela est possible et rentable, particulièrement dans les cas où cela risque de faire naître une relation employeur-employé.***

Services de santé militaires

Les Services de santé des Forces canadiennes (SSFC) ont le mandat de fournir des soins de santé aux militaires canadiens; ils offrent des soins médicaux et dentaires dans des installations militaires, partout au pays et à l'étranger. La prestation de soins de santé aux militaires est assortie de deux exigences connexes, mais distinctes. Premièrement, le ministère de la Défense nationale est tenu par la loi de fournir des soins de santé à tous les militaires.[39] Deuxièmement, les Forces canadiennes doivent conserver dans leur structure un élément capable d'offrir des services médicaux à des opérations militaires déployées. La structure des forces des FC prévoit cet élément, et celui-ci peut également offrir des soins de santé courants aux militaires qui ne sont pas déployés. Pendant l'année financière 2003-2004, les services de santé des FC vont entraîner des dépenses de plus de 650 millions de dollars, leur coût de fonctionnement annuel étant de l'ordre de 435 millions de dollars (coût de maintenance des infrastructures et autres coûts de soutien indirects non compris).

Au début des années 90, le Ministère a décidé de réduire les services fournis par des militaires professionnels de la santé pour réduire ses dépenses. Les soins de santé sont aujourd'hui fournis :

- par des professionnels de la santé militaires, qui offrent des services médicaux et dentaires dans les cliniques des bases;
- par des fournisseurs civils de soins de santé travaillant en partenariat avec le MDN;
- par la Croix bleue, qui offre des services après les heures habituelles de travail et d'autres services en vertu d'un contrat national;
- par des professionnels à contrat dont les services sont expressément retenus pour accroître la capacité des bases.

Le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) a lancé un important projet de réforme, le projet Rx2000, pour trouver des moyens de remédier aux faiblesses connues du système de santé des FC. Le projet a comme objectif d'améliorer les soins de santé qui sont donnés aux militaires canadiens, au pays et à l'étranger.

---

[39] La *Loi canadienne sur la santé* exclut expressément le personnel militaire des Forces canadiennes ainsi que certains autres groupes d'employés fédéraux.

À titre d'employeur, le ministère de la Défense nationale paie un impôt-santé dans quatre provinces au titre de ses charges sociales. Les taux de cotisation vont de 1,95 p. 100 à 4,2 p. 100 de la masse salariale; les cotisations totales sont d'environ 50 millions de dollars par année.[40] Toutefois, les militaires étant exclus de l'application de la *Loi canadienne sur la santé*, ils ne sont pas admissibles gratuitement aux services de santé de base des provinces. La Défense paie donc des charges sociales à certaines provinces pour les services dont les membres des FC sont expressément exclus en vertu de la Loi. Il serait probablement très difficile d'éliminer ces charges sociales, puisqu'il faudrait pour cela modifier la *Loi canadienne sur la santé* ou la réglementation provinciale, voire les deux. De plus, l'élimination de ces charges ne libérerait pas immédiatement des fonds susceptibles d'être réaffectés au sein du Ministère, puisque les économies ainsi réalisées reviendraient au gouvernement du Canada. Le Comité note que des paiements analogues sont faits pour le compte d'autres employés fédéraux exclus en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*.

De plus, comme les militaires sont exclus en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, le MDN doit payer un taux hors province, ou étranger, qui varie d'une province à l'autre et qui peut atteindre 200 p. 100 du taux de facturation normal. Par suite de la réduction des établissements militaires disponibles, le recours à des établissements de santé civils a augmenté, et les paiements au secteur civil au titre des services de santé ont maintenant atteint environ 55 millions de dollars par année. Les coûts annuels augmentent par ailleurs à un rythme supérieur à celui de la provision pour inflation que prévoit le Conseil du Trésor dans les crédits qu'il accorde annuellement au Ministère. Pendant l'année financière 2002-2003, les factures de la Croix bleue au titre des services de santé se sont élevées à 64,2 millions de dollars, frais d'administration et de tenue de dossiers compris. Les échanges de renseignements entraînent également des coûts additionnels; un nouveau système d'information devrait cependant améliorer un peu les choses. Le Comité est d'avis que, dans l'ensemble, les ententes avec la Croix bleue sont rentables sur le plan administratif.

Outre la Croix bleue, le MDN passe des contrats de services professionnels médicaux, principalement par l'intermédiaire de Med-Emerge. Le contrat triennal de Med-Emerge coûte 86,63 millions de dollars (rémunération des fournisseurs de soins médicaux à contrat et frais de gestion du contrat compris); il se termine dans l'année financière 2003-2004. Le projet Rx2000 permettra éventuellement au MDN d'être moins tributaire de ces contrats.

Recommandation 40. Services de santé

Le Ministre voudra peut-être consulter ses collègues, et notamment le Président du Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le ministre de la Santé, pour voir s'il y aurait lieu d'examiner la question de l'impôt-santé des employeurs avec les quatre administrations provinciales. Le Comité reconnaît que l'élimination de ces charges sociales imposées par certaines provinces ne procurera pas d'économies directes au

[40] Ontario : 21,4 millions de dollars; Manitoba : 3,2 millions de dollars; Terre-Neuve et Labrador : 0,5 million de dollars; Québec : 22 millions de dollars; Réserve : 7 millions de dollars.

Ministère. Même si cette question déborde peut-être le mandat exprès du Comité, celui-ci a noté qu'il était illogique d'exiger le paiement des ces charges et d'exclure les militaires en vertu de la* Loi canadienne sur la santé. *L'impôt-santé des employeurs représente une dépense dont l'administration fédérale ne tire apparemment aucun avantage.

Organismes de surveillance indépendants

Plusieurs organismes de surveillance relèvent de la compétence du ministre de la Défense nationale, et chacun a un degré d'indépendance propre par rapport au MDN et aux FC. Ce sont :

- le Comité d'examen des plaintes concernant la Police militaire;
- l'Ombudsman des Forces canadiennes;
- le Comité des griefs des Forces canadiennes;
- le Comité de surveillance des changements au sein du MDN.

Ces organismes sont indépendants les uns des autres, et chacun dispose d'un éventail complet de services de soutien. Exception faite du Comité de surveillance des changements au sein du MDN, ils ont comme mandat de s'occuper des plaintes présentées par des membres des FC.

La Défense a institué une Autorité de règlement des griefs des FC, un Programme de gestion des conflits et divers processus qui permettent à la chaîne de commandement de traiter les plaintes de harcèlement, les plaintes relatives aux droits de la personne et les affaires analogues. Ensemble, les organismes de surveillance et de règlement des différends entraînent des dépenses annuelles appréciables, les organisations de traitement des plaintes officielles disposant d'un budget total de plus de 25 millions de dollars et d'un effectif d'au moins 240 personnes. Le coût total de la gestion des différends au MDN et dans les FC n'était pas disponible. Dans les FC, les responsabilités en cette matière reviennent principalement à la chaîne de commandement militaire et elles s'inscrivent dans les responsabilités de gestion normales. Par exemple, les plaintes de harcèlement dans les FC sont normalement traitées par les membres d'un réseau structuré de conseillers qui ont reçu une formation spéciale et pour qui il s'agit là d'une tâche secondaire. Selon le Comité, le coût de règlement des différends du point de vue du temps qu'y consacre la chaîne de commandement et le personnel utile pourrait bien être égal ou supérieur aux dépenses des organismes qui se consacrent expressément à cette tâche. Le Comité trouve que cette multiplication d'organisations s'occupant chacune de questions différentes est coûteuse et qu'elle présente des risques considérables de chevauchements et de doubles emplois.

Comité d'examen des plaintes concernant la police militaire (CEPPM)

Agissant comme un organisme civil indépendant, le CEPPM assure la surveillance des plaintes relatives à la conduite des 1 250 membres de la Police militaire (PM). Le Comité est le seul qui est habilité à faire enquête sur les plaintes d'ingérence dans la conduite des opérations de la PM. Au dire de tous, le Comité remplit une fonction

essentielle qui constitue une activité à valeur ajoutée. Le Comité d'examen des plaintes concernant la Police militaire dispose d'un budget annuel d'environ 4,3 millions de dollars et d'un effectif de 24,5 employés à plein temps et à temps partiel. Le Comité confie des enquêtes à des entrepreneurs. En 2002, 104 dossiers ont été ouverts; 15 rapports provisoires et 16 rapports finals ont été publiés. Après presque quatre années d'activité, il semble que le nombre de dossiers s'est stabilisé. En 2002, chaque dossier coûtait en moyenne plus de 38 000 $. Si l'on retranche les demandes de renseignements généraux et les dossiers qui ne relèvent pas de la compétence du Comité, le coût moyen est de 56 000 $ par dossier. Comme le Grand prévôt adjoint des FC mène d'abord une enquête sur tous les dossiers qui sont soumis au Comité et que seule une faible proportion de ces dossiers font ensuite l'objet d'une enquête en bonne et due forme du Comité d'examen des plaintes, le Comité estime que ces coûts sont trop élevés.

Par comparaison, la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui a un mandat analogue à l'égard d'une force de plus de 15 000 membres, a un budget d'environ 4,7 millions de dollars et un effectif de 31 employés à plein temps et à temps partiel. En 2001-2002, la Commission de la GRC a reçu 1 176 plaintes. Les deux organismes ont un mandat analogue et ils présentent suffisamment de similitudes pour qu'on puisse conclure que le CEPPM est plus coûteux, même si une simple comparaison des deux ne tient pas compte de certaines différences.

Le Comité sait que le CEPPM étudie actuellement la possibilité de partager des services de soutien avec le Réseau des administrateurs de petits organismes – initiative panministérielle du Conseil du Trésor – dans l'espoir de réaliser des économies. On pourrait toutefois réaliser des économies plus importantes encore en intégrant le CEPPM à la Commission des plaintes du public contre la GRC. Le Comité admet que cette proposition nécessite un examen plus détaillé et qu'elle supposerait une coordination considérable; évidemment, il faudrait aussi que la GRC accepte. Même s'il y a des obstacles à une telle intégration, aucun ne paraît insurmontable. Outre les économies en matière de soutien, l'intégration pourrait aussi être avantageuse sur le plan de l'efficacité, les différences de mandat des deux forces de police demeurant reconnues.

Griefs

L'Autorité de règlement des Forces canadiennes statue sur des griefs au nom du CEMD. Le Comité des griefs des Forces canadiennes a le mandat de faire un examen complet et impartial de chaque grief soumis par le CEMD et de faire des recommandations quant aux mesures de réparation. Ensemble, ces deux organisations emploient 83 personnes; à l'heure actuelle, le coût moyen de chaque grief porté au niveau du CEMD est de 82 300 $. La majorité des griefs dans les FC sont réglés à des niveaux inférieurs, et leur coût n'entre pas dans cette moyenne. De même, ce coût moyen ne comprend pas le travail du personnel des secteurs fonctionnels ou des secteurs de dépenses qu'exigent l'administration et l'évaluation des griefs.

Le Comité a reçu de nombreux commentaires de la part de membres des FC, officieusement et par la boîte à suggestions de son site intranet, au sujet du manque d'efficacité du processus de règlement des griefs. Le Comité sait que des changements ont récemment été apportés pour rationaliser le processus et qu'on a ajouté du personnel à l'Autorité de règlement des griefs des FC pour traiter les nouveaux dossiers et éliminer l'arriéré. À l'heure actuelle, il y a un arriéré de plus de 700 griefs dans les FC – certains remontent à plusieurs années, et le pire des cas, à 12 ans. Le Comité croit que cette situation est inacceptable et il trouve encourageant de voir que des mesures sont prises pour l'améliorer. En 12 ans, 334 griefs en moyenne ont été portés au niveau du CEMD tous les ans; cette tendance semble diminuer, et la moyenne au cours des dernières années a été de 243, ce qui représente une diminution de plus de 25 p. 100.

Le Comité a appris que l'Autorité de règlement des griefs estime qu'il lui faudra deux ans encore pour amener le nombre des griefs en suspens à un niveau acceptable; un examen sera ensuite fait. Le Comité espère que cet examen mènera à des économies. Si la situation se stabilise à environ 250 griefs par an, le coût moyen de chaque grief sera vraisemblablement supérieur à 40 000 $, coût des 20 militaires travaillant pour l'Autorité de règlement des griefs non compris. Compte tenu de la situation actuelle du dossier des griefs, le Comité n'a pas relevé de gains d'efficience à faire dans l'immédiat dans ce domaine; néanmoins, il s'agit certainement d'un processus coûteux qui devrait être surveillé.

Gestion des conflits

Le Comité comprend que le Programme de gestion des conflits du MDN et des FC et le mode alternatif de résolution des conflits qui y est associé doivent servir à réduire le nombre des griefs présentés par des militaires et des civils en contribuant à régler les différends le plus rapidement possible. Le Programme emploie 68 personnes au pays; son budget annuel est de 6,7 millions de dollars.

Le Programme de gestion des conflits de la Défense est de création récente. Le Comité comprend qu'il devrait réduire le nombre de griefs qui doivent être réglés au niveau du CEMD. De plus, le processus de règlement des griefs des FC est en cours de rationalisation, et le Comité a appris qu'il faudra attendre deux ans encore avant d'évaluer l'efficacité de ces changements. Quand l'arriéré des griefs dont il a été question ci-dessus aura été éliminé, le Comité estime que le nombre de griefs se stabilisera à environ 250 par an. Le Ministère estime actuellement que le traitement d'un tel volume de dossiers nécessitera un effectif de 83 personnes.

Ombudsman des Forces canadiennes

L'Ombudsman des FC agit comme médiateur, enquêteur et reporteur neutre et objectif, au nom du Ministre. En 2002-2003, l'Ombudsman a reçu 1 646 plaintes, dont 336 (20 p. 100) concernaient des questions de rémunération et d'avantages sociaux. Le nombre

des plaintes augmente d'environ 10 p. 100 par an, mais cette augmentation tient en partie au fait que les membres des FC ont davantage accès au bureau de l'Ombudsman.

L'Ombudsman ne peut pas, pour ainsi dire, exercer de contrôle sur son volume de travail parce qu'il doit être accessible à tous les militaires, sur presque toutes les questions. Dans son Rapport annuel de 2002, l'Ombudsman a parlé de la participation de son bureau à l'examen du processus de règlement des griefs en réaction à des plaintes. À peu près à la même époque, le processus de règlement des griefs a été revu et modifié par la chaîne de commandement. Le nombre élevé de plaintes reçues par l'Ombudsman au sujet de questions de rémunération et d'avantages sociaux s'apparente à celui du Comité de règlement des griefs.

Résumé

Le Comité est d'avis que les diverses organisations de règlement des plaintes qui relèvent de la compétence du Ministre présentent des chevauchements et des doubles emplois importants. Exception faite du Comité d'examen des plaintes concernant la Police militaire, les divers organismes de surveillance ont essentiellement les mêmes clients et ils remplissent des fonctions similaires, même si leurs rapports de subordination diffèrent et qu'ils tiennent leur mandat d'instances différentes. Pour le Comité, il ne fait aucun doute que l'indépendance des divers organismes, bien qu'elle soit dans une certaine mesure nécessaire, est un facteur d'inefficacité. Même si les organismes coopèrent davantage, des chevauchements et des doubles emplois subsistent. Le cas le plus patent est le processus en vertu duquel un organisme de surveillance soumet à un examen le travail d'un autre. Les organismes devraient être fortement encouragés à coopérer davantage. À plus long terme, leur efficacité devrait être mesurée par une amélioration généralisée du moral des militaires, une réduction du nombre de plaintes et une confiance accrue dans la capacité de la haute direction des FC de s'occuper des plaintes et des griefs.

Le Comité croit que la Défense n'a pas optimisé avec cohérence l'organisation de ses divers organismes de surveillance. Des économies en matière d'espace et de soutien du personnel pourraient être faites sans compromettre l'indépendance de chacun de ces organismes. Le Comité est d'avis qu'une structure organisationnelle plus cohérente permettrait d'abaisser les coûts et d'accroître l'efficacité. À court terme, il y aurait lieu de surveiller les résultats et l'expansion des organismes indépendants.

Économies possibles

Le Comité croit que le coût croissant des mécanismes de surveillance et de règlement des différends pourrait donner lieu à des économies de l'ordre de 3 à 5 millions de dollars par année. Le Comité d'examen des plaintes concernant la police militaire est celui qui offre les plus grandes possibilités, si une certaine intégration avec la Commission des plaintes du public contre la GRC peut être envisagée ou si les services de soutien sont davantage partagés. Les autres organismes de surveillance pourraient aussi réaliser des

économies en partageant des services de soutien; il serait cependant peut-être trop coûteux de les loger tous dans les mêmes installations pour maximiser les économies sous ce rapport.

Comité de surveillance des changements au sein du MDN (CSCM)

Le Comité de surveillance des changements au sein du MDN a été formé à l'automne de 1997. Suite à la publication de son rapport provisoire en 1998 et de son rapport final en 2000, le Comité a été reformé et chargé de poursuivre la surveillance de la mise en œuvre des recommandations approuvées par le gouvernement au sujet de la Réserve, du perfectionnement professionnel, de l'éducation et du leadership. Le Ministre a également demandé au Comité de surveillance de donner des avis précis sur la restructuration de la Réserve et, ultérieurement, de surveiller l'élaboration du plan de mise en œuvre de la Restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT). Pour l'année financière 2002-2003, le Ministère a affecté 877 000 $ au fonctionnement du Comité.

Le 17 juin 2003, le Comité de surveillance a diffusé son dernier rapport en date; celui-ci est principalement consacré à la Restructuration de la Réserve de la Force terrestre. Le CSCM a noté, plus ou moins accessoirement, que des progrès appréciables avaient été faits dans les FC sur les plans du perfectionnement professionnel, de l'éducation et du leadership. S'agissant de la Restructuration de la Réserve de la Force terrestre, le Comité de surveillance a noté que des progrès avaient été faits et il a exprimé des préoccupations dans quatre domaines : le recrutement, l'instruction, la paperasserie et l'équipement.

Le Comité consultatif sur l'efficacité administrative comprend que, en avril 2003, le Ministre a annoncé que la Défense allait entamer la mise en œuvre de la seconde phase de la Restructuration de la Réserve de la Force terrestre. Des fonds ont ensuite été affectés à la réalisation des objectifs provisoires établis par le Ministre. Le Comité sait aussi qu'une instruction ministérielle décrivant des responsabilités en matière d'exécution et des objectifs de rendement a récemment été diffusée.

Compte tenu des progrès faits jusqu'ici, il semble que le Comité de surveillance des changements au sein du MDN s'est en grande partie acquitté de son mandat. Le Comité a noté que le Ministère avait déjà adopté bien des recommandations du Comité de surveillance et que la mise en œuvre de la Restructuration de la Réserve de la Force terrestre avance. Selon le Comité, cela signifie que le Comité de surveillance a fini de jouer son rôle et que les ressources en jeu pourraient être mieux employées ailleurs à la Défense.

Recommandation 41. Organismes de surveillance indépendants

Le Comité recommande que l'organisation du règlement et de la surveillance des plaintes soit rationalisée. Toute importante organisation publique comme la Défense doit consacrer des ressources à la surveillance et au règlement des plaintes; toutefois, l'organisation actuelle des organismes de surveillance est fondamentalement inefficace.

Le Comité recommande en particulier :

a) qu'on envisage de créer une organisation intégrée de règlement des plaintes (à l'exclusion de l'Ombudsman) qui s'occuperait de toutes les plaintes officielles;

b) qu'on fixe un objectif de réduction de 30 à 50 p. 100 des ressources actuellement affectées au processus de règlement des griefs une fois que l'arriéré des griefs sera éliminé;

c) qu'on envisage d'intégrer le Comité d'examen des plaintes concernant la Police militaire à la Commission des plaintes du public contre la GRC et qu'on se fixe comme objectif de réduire de 30 p. 100 le niveau actuel des ressources qui y sont affectées;

d) que le mandat du Comité de surveillance des changements au sein du MDN ne soit pas renouvelé et que les ressources qu'on prévoyait y consacrer soient réaffectées à des activités d'un niveau plus élevé de priorité.

Voyages

Depuis cinq ans, les dépenses au titre des voyages autorisés sur place ont augmenté de façon constante; de 1998 à 2002, l'augmentation a été d'environ 27 p. 100. Sept des 21 organisations de niveau 1 du QGDN expliquent plus de 85 p. 100 des voyages autorisés sur place. Parmi celles-ci figurent les trois armées, le groupe des Ressources humaines militaires, le groupe des Matériels, le groupe du Sous-chef d'état-major de la Défense et le groupe du Vice-chef d'état-major de la Défense. Le groupe des Matériels est à l'origine de 86 p. 100 des voyages internationaux. Pendant l'année financière 2001-2002, les dépenses totales du MDN et des FC au titre des voyages se sont établies à 219 millions de dollars. De ce chiffre, 166 millions de dollars ont été affectés aux voyages autorisés sur place, 13 millions de dollars, aux voyages internationaux, et 12 millions de dollars, au programme d'immobilisations (crédit 5[c]).

Le Comité comprend que cette augmentation tient en partie à la hausse des coûts de transport et à l'amélioration des avantages-voyages qui sont offerts aux membres des FC et aux employés du Ministère, et en partie à l'annulation du contrat de transport aérien militaire. Le Comité a noté que les dépenses au titre des voyages autorisés sur place comprenaient des frais relatifs aux déplacements de militaires allant suivre l'instruction des commandements.

Les données sur les voyages ne sont généralement pas totalisées par fonction ou par objet. Pour établir l'objet précis de chaque déplacement, il faudrait faire un examen des demandes de remboursement de frais de voyage et des renseignements du bloc d'autorisation. Une telle « vérification » ne donnerait pas une vue parfaitement claire de la situation des voyages discrétionnaires. Le Comité comprend que le Chef – Service d'examen prévoit faire un examen de certains aspects des voyages en 2003-2004.

Le Comité a noté que les dépenses au titre des voyages relèvent des budgets de fonctionnement des gestionnaires de niveau 1 et que ceux-ci peuvent transférer des fonds destinés aux voyages à des besoins d'un niveau plus élevé de priorité. Cela est également vrai aux niveaux inférieurs du Ministère et des FC, ce qui contribue à discipliner dans une certaine mesure l'utilisation des éléments discrétionnaires des budgets de voyage.

Le Comité a appris que des contrôles internes appropriés étaient appliqués aux voyages. Des superviseurs de la chaîne de commandement autorisent tous les voyages, et le SM et le CEMD contrôlent les voyages des cadres supérieurs. Nul ne peut autoriser ses propres voyages. Les demandes de remboursement sont examinées et approuvées à des fins de paiement par des superviseurs, et toutes les dépenses qui excèdent les montants autorisés par la réglementation et les lignes directrices du Conseil du Trésor doivent être expressément approuvées au niveau approprié.

Compte tenu des sommes totales que le Ministère et les Forces canadiennes consacrent tous les ans aux voyages, et abstraction faite des contrôles internes qui sont en place, le Comité croit que des gains d'efficience peuvent être réalisés dans ce domaine. Le MDN a investi considérablement dans la vidéoconférence, protégée ou non, et celle-ci a connu une croissance spectaculaire depuis trois ou quatre ans. Le MDN a aujourd'hui accès à plus de 120 systèmes de vidéoconférence, protégés ou non, dans tout le pays et à de nombreux autres à l'étranger. Il en coûte tous les mois 16 300 $ pour 14 lignes réservées qui permettent au Ministère de tenir des vidéoconférences multipoints. Ce coût est fixe; il ne dépend pas du nombre de vidéoconférences. Les taux d'utilisation augmentent et ils vont continuer d'augmenter au fur et à mesure que des unités des FC et des sections du QGDN prendront conscience de l'intérêt de la vidéoconférence. Selon des chiffres du Ministère, le taux d'utilisation a augmenté de 175 p. 100 depuis quatre ans, et de 43 p. 100 l'année dernière seulement. Le Comité croit que la vidéoconférence peut réduire le nombre de voyages et il trouve encourageant que le Canada soit un membre actif du groupe de travail sur la vidéoconférence de l'OTAN.

La Défense a également lancé des initiatives en matière de téléapprentissage et d'apprentissage électronique. Le Comité pense que le Ministère et les FC pourraient réduire leurs dépenses au titre des voyages en recourant davantage à la technologie pour décentraliser l'instruction. Plusieurs de ces initiatives en sont encore à l'étape de l'élaboration, mais elles offrent des possibilités de réduction substantielle des coûts d'instruction. Selon des estimations du secteur privé, l'apprentissage électronique peut donner lieu à une réduction des coûts de l'ordre de 50 à 75 p. 100, ces économies étant en bonne partie liées aux voyages.

Le Comité a enfin entendu dire que certains voyages discrétionnaires seraient d'une utilité douteuse. Dans la mesure où les dépenses au titre des voyages augmentent, le Comité estime que, en l'absence de contrôles, le secteur des voyages pourrait devenir une source de problèmes. Le Comité croit qu'une réduction générale du budget des voyages amènerait les gestionnaires de niveau 1 à revoir leurs priorités, ce qui entraînerait une réduction des voyages discrétionnaires.

Recommandation 42. Voyages

Le Comité a noté que les dépenses de la Défense au titre des voyages augmentent à un rythme appréciable et il croit que, en plus des contrôles internes qui sont déjà en place, d'autres mesures pourraient être prises pour garder les voyages à un niveau raisonnable. Le Comité estime qu'une utilisation accrue de la technologie pour les réunions et l'instruction et un contrôle judicieux des voyages discrétionnaires pourraient donner lieu à des économies de 24 à 28 millions de dollars.

Le Comité recommande :

a) que le Chef – Service d'examen soit invité à prévoir dans son plan de travail une évaluation des possibilités de réduction des voyages discrétionnaires;

b) qu'on poursuive activement les initiatives en matière d'apprentissage électronique et de téléapprentissage, en vue de réduire les coûts liés à l'instruction, et notamment les frais de voyage;

c) qu'on fasse valoir les avantages de la téléconférence et de la vidéoconférence en tant que solution de rechange viable aux voyages;

d) qu'on se fixe comme objectif de réduire de 15 p. 100 les coûts au titre des voyages autorisés sur place et des voyages internationaux.

Services de la solde

Le Comité a examiné l'administration de la solde pour voir si des gains pourraient être réalisés en matière d'efficacité, puisqu'il s'agit là d'un domaine dans lequel la technologie permet généralement de réduire les coûts avec le temps. Fait à signaler, beaucoup de grandes organisations ont imparti cette fonction. Les deux systèmes de solde du Ministère – le Système central de calcul de la solde (SCCS) de la Force régulière et le Système de solde révisé de la Réserve (SSRR) – sont administrés à Ottawa, des bureaux en direct étant disséminés au pays et en Europe. Le système de solde de la Force régulière dispose aussi de moyens déployables et il est utilisé à bord des navires. La rémunération des réservistes employés comme instructeurs de cadets fait appel à différents systèmes locaux; des efforts sont actuellement déployés pour intégrer les instructeurs de cadets au système de solde de la Réserve.

Le Comité sait bien que les FC ont des besoins en matière d'administration de la solde que ne partagent pas d'autres organisations du secteur public. Le Système central de calcul de la solde a été conçu pour fournir un bien plus large éventail de services que la majorité des systèmes civils; il permet l'accumulation de reliquats et de paiements occasionnels et il peut servir à traiter diverses transactions susceptibles de faciliter l'administration et la discipline. Le système permet aussi aux membres des FC de faire des délégations de solde grâce auxquelles un militaire peut demander que le système fasse des paiements en son nom. Par exemple, un soldat célibataire qui participe à une opération peut faire une délégation de solde à ses parents pour que ceux-ci s'acquittent de ses obligations financières (ses paiements d'automobile, p. ex.) pendant son absence. De même, un

militaire peut faire une délégation de solde directement à une banque, une institution financière ou une compagnie d'assurance. Ces services de type bancaire et d'autres fonctions visent principalement à appuyer les déploiements; ils sont néanmoins largement utilisés par des militaires en garnison (base/escadre).

Le Comité sait que le Système central de calcul de la solde a fait l'objet de plusieurs études. En 1994, une équipe du MDN a étudié la possibilité d'en impartir la gestion, qui était estimée à l'époque à 55 millions de dollars par année. En 1994, une comparaison du système de solde canadien avec celui des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Australie a révélé que les dépenses du MDN se comparaient à celles des autres systèmes militaires. Cette étude interne a également révélé que l'impartition n'était pas viable, aucun entrepreneur n'ayant manifesté d'intérêt, compte tenu de la myriade de règles administratives inhabituelles et de la complexité du système. Généralement, les autres systèmes de rémunération permettent seulement d'émettre des paiements; ils n'offrent pas d'autres possibilités et ils n'autorisent pas l'accumulation de reliquats dans un compte de paie. En 1998, on a mené un autre examen du système de solde et établi de nouveau que les règles administratives ne favorisaient pas l'impartition. À cette époque, le coût du système était estimé à 32 millions de dollars par année.

Le Comité a appris que, depuis plus de 20 ans, le système de solde de la Réserve est la principale source d'insatisfaction des réservistes. Le Comité sait que le Système de solde révisé de la Réserve a connu des périodes difficiles; s'appuyant au départ sur des moyens disponibles dans le commerce, il a fini par être centralisé et administré avec le Système central de calcul de la solde. La solution commerciale du début a entraîné tant de problèmes qu'on a fini par la trouver pire que le Système de données sur le personnel de la Réserve qu'elle remplaçait et qui était critiqué de tous. Il a fallu plus de six ans pour stabiliser la situation et parvenir à un point où le système de solde n'est plus une source majeure de mécontentement chez les réservistes.

Selon les dernières estimations, l'administration des deux systèmes de solde, rémunérations comprises, coûte annuellement 10 millions de dollars dans le cas de la Réserve et 21 millions de dollars dans le cas de la Force régulière. L'administration centrale des deux systèmes coûte 12 millions de dollars, contrat de maintenance compris. Selon une autre estimation fondée sur la méthode d'établissement des coûts relatifs aux différents modes de prestation de services, les frais généraux et les dépenses au titre de l'infrastructure, de l'amortissement et de la gestion des ressources humaines s'élèvent à 9,2 millions de dollars par année. La rémunération du personnel associé à l'administration du système en est l'élément de coût le plus important; elle a été estimée à 18 millions de dollars. Ces chiffres représentent une amélioration considérable par rapport à l'estimation de 55 millions de dollars en 1994 et même par rapport à l'estimation de 32 millions de dollars en 1998, compte tenu de l'augmentation de la solde de 1998 à 2002.

Dans le cadre de la planification des activités de 2001-2002, le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense ont demandé qu'un examen soit mené pour simplifier la solde et instituer un système de solde pour la force totale – Force régulière et Réserve. L'examen viserait aussi à faire en sorte que rien n'empêche le système de solde d'être

imparti. L'adoption d'un système de solde pour la force totale permettrait de réduire les coûts totaux de plus de 5 millions de dollars par année.

Comme on l'a vu, les principaux obstacles à l'impartition sont la spécificité et la complexité des ordonnances et des règlements, certains ne pouvant pas être changés sans modification des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*. Au fil des ans, le système de solde a été amélioré et un certain nombre de « pratiques exemplaires », comme le dépôt électronique, ont été adoptées depuis un certain temps déjà. Il en coûte tous les ans 450 000 $ au Ministère pour envoyer les fiches de paie par la poste aux militaires. En offrant un accès électronique, on pourrait réduire les besoins de 60 p. 100 et économiser 240 000 $ par an, moyennant un investissement initial de seulement 100 000 $.

Les réductions de coût tiennent à l'amélioration des systèmes ainsi qu'à la réorganisation et à la fusion des groupes professionnels militaires. Cette consolidation a sensiblement réduit le nombre des entrées manuelles et éliminé bien des doubles emplois. Compte tenu de la structure actuelle des groupes professionnels militaires, l'impartition du système de solde n'entraînerait pas d'économies de personnel considérables, puisque l'entrée des données sur la solde ne représente qu'une petite partie seulement de la fonction de l'administration du personnel.

En mettant le Système de solde révisé de la Réserve sur l'intranet du Ministère (c.-à-d. le Réseau d'information de la Défense (RID)), on économiserait environ 2 millions de dollars (20 p. 100) par an. Pour faire cette conversion, le financement de l'Approvisionnement national pour le système de solde devrait être maintenu à son niveau actuel de 4,5 millions de dollars par année pendant les deux prochaines années.

Comme on l'a vu, le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense ont demandé que le système de solde soit rationalisé en prévision d'un examen préalable à son impartition, et des mesures ont déjà été prises en ce sens. Compte tenu de ces travaux et de ce que le système de solde fait à la fois l'objet d'un examen du Chef – Service d'examen et d'une vérification, le Comité croit que le Ministère est dans la bonne voie en cette matière. Le Comité croit que l'impartition pourrait donner lieu à des économies; il appuie donc l'idée du Ministère d'éliminer les fiches de paie sur papier, de réduire les montants volontairement affectés à la solde et de mettre le Système de solde révisé de la Réserve sur l'intranet. Ces mesures devraient entraîner, à court terme, des économies annuelles de 2,25 millions de dollars. À plus long terme, l'unification du système de solde de la Force régulière et de la Réserve devrait procurer des économies additionnelles de 3 à 5 millions de dollars.

Recommandation 43. Services de la solde

Le Comité recommande que le Ministère continue de rationaliser le système de solde et d'étudier des options d'impartition du système de solde de la Force totale. Dans le cadre de ces efforts, le Ministère devrait aussi :

a) ***maintenir le financement de l'Approvisionnement national à son niveau actuel en vue de mettre le Système de solde révisé de la Réserve sur l'intranet de la Défense;***

b) ***intégrer le Système central de calcul de la solde de la Force régulière et le Système de la solde révisé de la Réserve pour créer le système de la solde de la force totale;***

c) ***assurer sans retard la distribution électronique des fiches de paie et des feuillets T4.***

Section 3 : Possibilités à long terme

Faute de temps, le Comité n'a pas été en mesure d'évaluer l'ampleur des économies à réaliser dans chacun des secteurs du QGDN. Le Comité a toutefois relevé deux domaines où il pense que des économies à long terme sont possibles. Il s'agit de la gestion des ressources humaines militaires et de l'infrastructure.

Gestion des ressources humaines militaires

Le Groupe des ressources humaines militaires, qui relève du SMA(RH-Mil), est une grande organisation complexe qui assume aussi bien des rôles et des responsabilités d'état-major que des fonctions ministérielles. Cette organisation assure la prestation des services de gestion des ressources humaines, tels que l'instruction, le perfectionnement professionnel, les services de santé, le recrutement et le service d'aumônerie. La gestion des ressources humaines militaires a pour objet de : « recruter des gens, les instruire, leur assigner des tâches, les motiver, prendre soin d'eux, évaluer leur rendement, les maintenir à l'effectif et les libérer à terme ». Ce système est largement perçu au sein de la Défense comme étant une machine lourde et bureaucratique. Or, la fonction ministérielle de gestion des ressources humaines militaires représente le poste budgétaire le plus important de la Défense. La fonction stratégique de l'organisation du SMA(RH-Mil), qui est celle d'un état-major, est relativement modeste par rapport à la fonction ministérielle et à la prestation des services. Il en résulte que les efforts de l'organisation portent davantage sur les processus que sur l'orientation stratégique.

La plupart des suggestions adressées au Comité relativement à la gestion des effectifs militaires ont été communiquées au SMA(RH-Mil), afin qu'il en assure le suivi.

La stratégie de la Défense en matière de ressources humaines militaires se situe dans la ligne de la *Stratégie 2020*. Elle s'accompagne du Plan de capacités à long terme (PCLT). Ce plan fait partie du Programme des services de la (PSD) et, bien qu'il soit quinquennal, il trace la voie au Ministère pour les dix prochaines années.

Le Comité s'est penché sur les secteurs susceptibles de présenter des doubles emplois et des chevauchements de tâches, en particulier chez les Chefs d'état-major des armées et dans l'organisation du Groupe des ressources humaines (RH) civiles[41]. Certaines des mesures d'économie proposées pour la gestion des RH civiles pourraient s'appliquer à la gestion des RH militaires, notamment en ce qui concerne le passage de la gestion papier à la gestion électronique. L'adoption de l'application d'accès pour le personnel civil et militaire, qui permet de visualiser sur écran les renseignements de base sur les employés et de mettre à jour les données en ligne, constitue un pas dans la bonne voie. Cette application devrait être exploitée davantage pour alléger le fardeau administratif. Elle

[41] Les secteurs où le SMA(RH-Civ) et le SMA(RH-Mil) pourraient réaliser des économies (services d'intérêt commun, services partagés et réalisation de programmes communs) sont traités dans la section consacrée à la gestion des ressources humaines civiles.

servira également à transmettre les fiches de paye par voie électronique, ce qui réduira les frais d'administration annuels (dont il est question ailleurs dans le présent document). Cette utilisation de l'application n'est qu'un petit exemple des solutions que permet l'informatique.

Le Comité a constaté que les liens entre les Chefs d'état-major des armées (CEMA), en tant que responsables de la mise sur pied de forces, et le SMA(RH-Mil), qui est chargé de la politique, de la planification et des programmes dans le domaine de la gestion des ressources humaines, ont parfois tendance à se chevaucher. Un exemple informatif est celui de l'instruction, où il faut sans cesse trouver le juste milieu entre les responsabilités communes au SMA(RH-Mil) et celles des CEMA. Cet équilibre est nécessaire, car si les responsables de la mise sur pied de forces doivent exercer un contrôle suffisant sur le système d'instruction pour adapter celui-ci aux besoins et le rendre efficace, le SMA(RH-Mil) doit également disposer d'un contrôle suffisant pour réaliser le maximum d'économies au chapitre de l'instruction dispensée. Le Comité croit comprendre que des démarches ont été entreprises afin que cet équilibre soit atteint sur le plan de l'instruction individuelle.

Le Comité a également constaté que, pour s'occuper des ressources humaines, chaque CEMA disposait d'effectifs militaires considérables, dont les activités sont surtout orientées vers la gestion du personnel. Ces militaires ont pour mandat de satisfaire aux besoins propres à chacune des armées, en consultation avec l'état-major du SMA(RH-Mil), qui a comme vocation d'orienter la planification et l'élaboration des politiques globales. Le personnel du service des ressources humaines de chacun des CEMA se charge des questions touchant les effectifs opérationnels, les structures de certains groupes professionnels militaires (GPM), les critères de sélection, la planification de la relève et les besoins en instruction de l'armée concernée. Certes, cette façon de faire a le mérite de répondre aux exigences spéciales de chacune des trois armées. Toutefois, elle donne lieu éventuellement à des chevauchements, à des doubles emplois et à des pratiques non efficientes, surtout lorsque les décisions prises par une armée ont des répercussions sur les autres armées ou sur les GPM communs.

Comme cela a déjà été signalé, la gestion des ressources humaines militaires est une fonction importante et complexe. Le Comité a été dans l'impossibilité d'entreprendre une étude approfondie de l'organisation et de ses méthodes dans le cadre de son mandat de six mois. Il a constaté par ailleurs qu'un certain nombre de questions liées à la structure des forces étaient susceptibles de poser des problèmes, mais leur examen ne cadrait pas dans le mandat du Comité.

Cela dit, le Comité a relevé que la gestion des ressources humaines faisait l'objet de nombreuses études approfondies. Ainsi, le SMA(RH-Mil) a plus de 200 initiatives d'importance et de portée variables en cours.

Signalons à cet égard l'examen de premier plan effectué par V. Catano, I. Jackson et le Brigadier-général (retraité) D. MacNamara, dont le rapport, intitulé *A Framework For Effective Human Resource Management in the Canadian Forces*, a été déposé en décembre 2000. Dans ce rapport, les auteurs ont comparé les principes, les pratiques et les

résultats au document *Stratégie 2020* et aux pratiques exemplaires des secteurs public et privé ainsi que des organisations militaires, en s'appuyant sur des instruments de référence mis au point dans le cadre de travaux de la fonction publique canadienne et des forces armées australiennes. Ils ont proposé 22 recommandations de haut niveau qui ont été reprises dans le Plan d'action du Groupe du SMA(RH-Mil), et le Groupe fait régulièrement le point sur les progrès enregistrés.

Le Plan d'action du Groupe du SMA(RH-Mil) renferme également une série de recommandations visant à favoriser les gains d'efficience et les économies d'échelle. Il a été tenu compte de ces recommandations dans l'examen de référence que le Groupe a réalisé à l'interne et qui lui a permis d'étudier en profondeur l'appareil militaire et les postes des militaires à temps plein, des réservistes et des employés d'entrepreneurs, en vue de désigner ceux qui pourraient être supprimés.

Recommandation 44. Ressources humaines militaires

Souscrivant aux recommandations de l'étude que Catano, Jackson et le Brigadier-général (retraité) MacNamara ont terminée en 2000 (et dont le rapport est paru sous le titre de* Effective Human Resource Management in the Canadian Forces), *le Comité recommande :

a. que les recommandations de l'examen de référence du SMA(RH-Mil) relatives aux économies et aux gains d'efficience soient toutes mises en œuvre;

b. que, dans toute la mesure du possible, le SMA(RH-Mil) tire profit des recommandations formulées dans le présent rapport à l'intention du SMA(RH-Civ), notamment en ce qui concerne l'application de solutions électroniques pour remplacer les processus fondés sur le papier;

c. que, dans la pratique, le Ministère envisage de procéder à un examen de suivi de l'organisation du SMA(RH-Mil) au début des révisions cycliques des dépenses.

Infrastructure

Au chapitre de l'infrastructure, le Comité a examiné quatre secteurs susceptibles, d'après lui, de dégager des économies substantielles. Cependant, vu les délais impartis, il n'a pas été en mesure de fouiller la question ou de chiffrer les économies à réaliser. Pour ce faire, il aurait eu besoin de pousser beaucoup plus loin l'analyse.

Voici les secteurs en question :

- gestion des biens immobiliers;
- rationalisation et aliénation des biens immobiliers;
- partage des installations et utilisation des installations à des fins multiples;
- efficacité énergétique et gestion des services publics.

Gestion des biens immobiliers

Étant donné que le secteur privé estime que la gestion des infrastructures est une activité de soutien ou une activité complémentaire, le Comité a été étonné de constater que le Ministère continue de considérer l'infrastructure comme faisant partie intégrante de la structure des forces. Cette constatation est ressortie des discussions avec les gestionnaires de niveau 1, qui se sont dits convaincus que la maîtrise et la gestion des biens immobiliers sont du ressort du Ministère et des différentes organisations de niveau 1. Le Comité soupçonne que ce point de vue s'appuie plutôt sur des considérations qui ont trait à la qualité de la prestation des services, ce qui a d'ailleurs été confirmé par certains gestionnaires et certains employés des organisations de niveau 1. Le Comité est d'avis que ces considérations ne devraient pas empêcher le Ministère de continuer à tenter de réaliser des économies dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. Le Comité croit savoir que le soutien de l'infrastructure nécessaire aux forces déployées a été sous-traité. Il ne sait pas exactement pourquoi une telle formule ne pourrait pas être envisagée au pays.

L'établissement de partenariats constitue l'une des façons possibles de réaliser des gains d'efficience, donc de réduire les coûts. Les partenariats ne sont pas nouveaux dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. En effet, Construction de Défense Canada ainsi que TPSGC assurent toute une gamme de services au Ministère. Toutefois, il est rare que ce dernier ait conclu des accords avec l'un ou l'autre organisme pour garantir des services de soutien en matière de biens immobiliers aux unités situées à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

Des représentants de TPSGC ont soumis une proposition préliminaire au Comité en vue de relancer les discussions avec le MDN relativement à un partenariat dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. Des pourparlers avaient été entamés en 2001, mais n'avaient pas été poursuivis pour des raisons internes. La proposition formulée devant le Comité ne précisait pas l'échelle des économies, mais il a été question, au cours du même entretien, des sommes épargnées trois ans auparavant, lors du transfert de la gestion des services de la RCN du Ministère à TPSGC. Comme l'essentiel des biens transférés portait sur des locaux à bureaux, le Comité a estimé que ce n'était pas un indicateur valable pour déterminer la rentabilité d'une gestion appliquée à un large éventail d'installations d'exploitation.

Le Comité pensait que, vu le portefeuille considérable de biens immobiliers que gère TPSGC, ce dernier était davantage qualifié pour gérer les biens immobiliers du MDN, faisant épargner ainsi des sommes importantes à la Défense. TPSGC a fait savoir qu'une part de plus en plus importante de son portefeuille est sous-traitée dans le cadre de la diversification des modes de prestation des services, et que les économies ainsi réalisées sont remises au ministère client. Le Comité a donc été surpris d'apprendre, au cours de ses recherches, qu'un autre ministère s'était tourné vers TPSGC pour réaliser des économies au chapitre des services de gestion des biens immobiliers, mais qu'il avait décidé de maintenir en poste les employés affectés à la gestion interne et aux services techniques. En fait, cet autre ministère a également choisi de négocier un partenariat avec l'entreprise que TPSGC avait retenue pour gérer des biens immobiliers sous contrat. Le Comité en a conclu que les frais d'administration exigés par TPSGC sont élevés et que certains gestionnaires

pourraient décider, par conséquent, de maintenir un petit nombre de services essentiels et de sous-traiter le reste à des fournisseurs de services du secteur privé. La question mériterait d'être étudiée davantage.

Le Comité croit que d'importantes économies sont possibles si on sait tirer un meilleur profit des partenariats actuels ou si on en crée de nouveaux, en vue d'assurer certains, voire la totalité des services de gestion des biens immobiliers, selon le lieu, les installations et la nature des opérations qu'il faut appuyer.

Recommandation 45. Gestion des biens immobiliers

Le Comité croit que d'importantes économies sont à faire dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. La Défense devrait se livrer à une analyse détaillée de la prestation de services dans ce domaine. Il y aurait lieu surtout d'établir les meilleures façons pour le Ministère d'avoir accès aux ressources et aux capacités du secteur privé et de tirer parti des partenariats existants.

Vu la nature décentralisée de la gestion des biens immobiliers à la Défense, cette recommandation se prête à une analyse ou à une mise en œuvre dans les régions. Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) devrait continuer de travailler avec ses homologues pour trouver des solutions individuelles qui seraient adaptées aux emplacements, aux installations et aux biens immobiliers nécessaires aux opérations.

Rationalisation et aliénation des biens immobiliers

Le Comité n'a pas jugé bon de préconiser la fermeture de bases pour réaliser des économies d'infrastructure, étant donné que cette question relève de la structure des forces et qu'elle ne fait donc pas partie du mandat de la mission. La vérificatrice du Canada a toutefois fait remarquer au Comité que son bureau rappelle à la Défense depuis de nombreuses années qu'elle détient trop de biens immobiliers par rapport à ce que le BVC juge indispensable aux besoins opérationnels des FC. Les répercussions de la gestion de ces biens immobiliers excédentaires sur les budgets de fonctionnement des organisations de niveau 1 sont considérables. Il y aurait donc des économies substantielles à réaliser si on se départait de ces biens.

La Défense a déjà tenté de réduire le nombre de ses infrastructures en mettant au point un plan de rationalisation de 10 p. 100 de ses biens immobiliers pour chacune de ses organisations de niveau 1 qui gèrent ces biens. Les revenus qui découlent de l'aliénation de biens immobiliers sont et seront remis au Ministère et réinvestis dans les infrastructures. Toutefois, les façons de disposer des biens immobiliers stratégiques et non stratégiques du gouvernement fédéral exigent beaucoup de temps et de ressources, ce qui complique le réinvestissement des sommes recueillies.

Le Comité a été particulièrement impressionné par les efforts consentis par l'organisation du Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) pour concevoir des stratégies novatrices d'aliénation de biens immobiliers. Parmi les solutions importantes proposées, signalons l'« option du transfert anticipé », actuellement en voie de développement. L'idée est de regrouper les occupants d'une base ou escadre dans un même

endroit pour que seule une petite partie de la superficie totale soit occupée, de manière à permettre la remise des biens réels inoccupés à un agent externe qui en disposera éventuellement. Il est certes nécessaire de faire certains investissements à l'étape de la consolidation, mais la stratégie consiste en partie à confier à l'agent les tâches préalables à l'aliénation qui incombent actuellement au Ministère et à toucher les revenus de ces arrangements. On songe à faire appel à la Société immobilière du Canada pour jouer le rôle d'agent.

Recommandation 46. Rationalisation et aliénation des biens immobiliers

Le Comité a noté que les organisations de niveau 1 avaient tout intérêt à se fixer des objectifs ambitieux en matière de rationalisation des biens immobiliers. Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) devrait continuer à collaborer avec les gestionnaires de niveau 1 qui sont responsables de biens immobiliers, afin de disposer des biens excédentaires. Il conviendrait d'élaborer un plan d'aliénation officiel des biens immobiliers stratégiques du Ministère et d'y inclure une estimation des revenus découlant de ces arrangements, en se fondant sur les objectifs susmentionnés. Les projets d'investissement de ces revenus devraient figurer à l'élaboration annuelle du Plan d'investissement – Capacités stratégiques.

Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) et le Ministère devraient également poursuivre activement le peaufinage de l'option du transfert anticipé en consultant les gestionnaires de niveau 1 compétents et les autres ministères concernés et en choisissant un emplacement pilote parmi ceux dont on doit disposer.

Partage des installations et utilisation des installations à des fins multiples

Le partage des installations et l'utilisation des installations à des fins multiples constituent d'autres secteurs d'innovation dans le domaine de la gestion de biens immobiliers au Ministère. Le Comité a été heureux d'entendre parler de cas où la Défense avait pris des dispositions avec d'autres organismes pour partager ses installations. Le Navire canadien de Sa Majesté *Donnacona* (Montréal)[42] et le manège militaire de Windsor (Ontario)[43] sont deux exemples d'innovation en ce sens. Le Ministère cherche aussi à utiliser un manège dans la région de Vancouver à des fins multiples, afin que l'espace inoccupé serve de parc de stationnement et de centre d'activités. Vu la taille du portefeuille des biens immobiliers du Ministère, on n'en est qu'au début de ce qui pourrait être un programme important de gains d'efficience. Le Comité croit que le Ministère devrait continuer à tirer parti de tels partenariats et de telles occasions pour rentabiliser au maximum ses installations. En sa qualité de gestionnaire des biens immobiliers du gouvernement du Canada, TPSGC, qui est le mieux placé pour saisir ces occasions, a fait part au Comité de sa volonté de collaborer avec le Ministère dans le but de multiplier les associations avec d'autres ministères à cette fin.

[42] Entente de partage d'installations avec la Gendarmerie royale du Canada.
[43] Entente de partage d'installations avec la ville de Windsor

Recommandation 47. Partage d'installations

Le Ministère devrait chercher activement les occasions de partage et d'utilisation à des fins multiples de ses installations actuelles ou futures avec des partenaires choisis, les autres ministères notamment. Ces démarches devraient être entreprises avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Efficacité énergétique

Le Comité a été heureux de constater que bon nombre de bases/escadres avaient commencé à prendre différents moyens pour encourager l'efficacité énergétique. Des mesures en ce sens ont été prises depuis un certain temps déjà. On n'a qu'à penser aux efforts de sensibilisation de la population ou à la participation au programme baptisé Initiative des bâtiments fédéraux. En outre, ces mesures ont permis à de nombreuses bases/escadres d'investir dans des biens d'équipement et de mieux utiliser les services publics en signant des contrats de rendement énergétique, et ce, afin d'atteindre une meilleure efficacité par rapport aux coûts.

Le personnel du SMA(IE) s'est montré intéressé à venir davantage en aide aux employés des bases/escadres sur le plan de la gestion des services publiques. Des ressources considérables et d'importantes responsabilités en matière de prise de décisions ont été transférées aux bases/escadres au cours des dernières années. Récemment, les marchés des services publics ont été déréglementés à différents endroits, ce qui a obligé les bases/escadres à trouver des compromis techniques pour ce qui touche le fonctionnement de leurs installations et les services publics, dans un contexte de risques accrus. Le Comité a jugé que c'était un secteur où des gains d'efficience restaient possibles. Il suffirait d'investir un peu dans l'analyse et la formation pour ensuite former des partenariats en vue d'augmenter son pouvoir d'achat ou de prendre des décisions plus éclairées. Le Comité n'a malheureusement pas eu le temps d'examiner en détail les économies à réaliser dans le secteur de l'approvisionnement en énergie, mais il note qu'une révision ministérielle est en cours dans ce secteur. Il appuie cette initiative.

Recommandation 48. Centre des ressources de l'efficacité énergétique

La Défense, sous la direction du Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), devrait chercher à exploiter les gains d'efficience énergétique et à améliorer la gestion des services publics. Dans le contexte actuel de la déréglementation des services publics, le SMA(IE) devrait jouer un rôle plus actif en aidant les gestionnaires de niveau 1 à saisir de telles occasions dans les différentes régions. Ces recherches seraient facilitées si un centre de ressources était créé pour développer le savoir-faire en matière d'efficacité énergétique ainsi que pour renseigner et aider les gestionnaires chargés de la gestion des services publics.

Conseils sur la mise en œuvre

Le Comité reconnaît que certaines de ses recommandations peuvent être difficiles à mettre en œuvre et il est tout à fait conscient du fait qu'il existe déjà un niveau élevé de « lassitude face au changement » au sein de la Défense. Après avoir présenté ses conclusions et recommandations détaillées dans les sections précédentes sur les Améliorations de la gestion, les Économies administratives et les Possibilités à long terme, le Comité estime que des conseils particuliers sur la mise en œuvre sont justifiés.

Les recommandations contenues dans le présent rapport présentent un double défi au ministre de la Défense nationale, au Ministère et aux Forces canadiennes, c'est-à-dire :

- transformer le cadre de gouvernement, les pratiques de gestion et les processus décisionnels de la Défense à l'échelle nationale pour appuyer et donc permettre la transformation des capacités militaires des Forces canadiennes;
- mettre en œuvre les recommandations particulières du Comité afin de réaliser des économies administratives.

Le changement transformationnel constitue une importante entreprise. En effet, lorsqu'elles doivent effectuer des transformations d'envergure, de nombreuses entreprises du secteur privé s'en remettent à un « chef de la restructuration » ou nomment un chef de la direction et lui confèrent un mandat précis de changement pendant une longue période (p. ex. 10 ans). Or, aucun de ces modèles ne peut être directement adapté aux besoins uniques de la Défense.

Cela dit, le Comité considère que le changement transformationnel est essentiel à l'avenir de la Défense. Il faudra donc adopter un nouveau mode de pensée et s'éloigner délibérément du statu quo. Le Comité est également convaincu que le Ministère et les Forces ont besoin d'un « agent de changement » à temps complet au niveau supérieur pour mieux mettre en œuvre le changement stratégique et faire face aux questions de l'heure[44]. Le Comité recommande donc que le ministre de la Défense nationale envisage de nommer un cadre supérieur pour une période de cinq ans afin de diriger le changement transformationnel au sein de la Défense. Ce cadre serait secondé par une petite équipe dévouée de fonctionnaires et de membres des FC.

Cet « agent de changement » aurait pour rôle principal de diriger les efforts de transformation de la Défense, y compris ceux qui touchent la gouvernance, les pratiques de gestion et les processus décisionnels à l'échelle nationale, ainsi que de surveiller la mise en œuvre du présent rapport. Il s'agit donc de « repenser » le rôle du QGDN et d'intégrer la transformation de la gestion et des modes de fonctionnement avec d'autres initiatives transformationnelles déjà en cours au sein du Ministère et des Forces. Par ailleurs, le cadre nommé serait bien positionné pour aider la Défense à réaliser d'autres gains d'efficience et à tirer profit de possibilités de transformation avec d'autres ministères et avec les alliés du

[44] Cette approche est employée aux États-Unis, où le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld a nommé le Vice-amiral Arthur K. Cebrowski (à la retraite) en tant que directeur de la transformation des forces en octobre 2001. Celui-ci relève directement du secrétaire et du sous-secrétaire à la Défense.

Canada, où cela s'avère pertinent. En résumé, ce cadre supérieur coordonnerait, pour le Ministre, le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense, la transformation de la gestion et assurerait l'intégration des recommandations du présent rapport avec les vastes questions de transformation qui influeront sur l'avenir du Ministère et des Forces canadiennes.

Le « chef de la transformation » relèverait directement du Ministre, mais travaillerait en étroite collaboration avec le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense et répondrait à leurs demandes. Il aurait aussi de solides rapports avec le Vice-chef d'état-major de la Défense, puisque la transformation stratégique de la gestion de la Défense doit contribuer grandement à la transformation générale des capacités militaires du Canada. Du point de vue du Comité, le « chef de la transformation » devrait présenter au Ministre, tous les six mois, un rapport sur le changement transformationnel de la Défense et formuler des remarques sur la mise en œuvre du présent rapport.

Pour remplir ce rôle avec succès, le cadre supérieur devrait posséder une vaste expérience du gouvernement, comprendre à fond la Défense, être à même d'évaluer les possibilités et les défis que présente la nouvelle technologie et avoir une perspective stratégique. Il faudrait également que la personne nommée soit crédible aux yeux de la direction de la Défense, du gouvernement et du public canadien. Enfin, elle aurait besoin de démontrer des habiletés exceptionnelles en relations interpersonnelles, en promotion du travail d'équipe et en communications.

Le Comité est d'avis que la plupart des recommandations précises visant à améliorer la gestion et à réaliser des gains d'efficience peuvent être mises en œuvre au moyen des pouvoirs actuels du Ministre, du Sous-ministre (SM) ou du Chef d'état-major de la Défense (CEMD). Même si la réussite de la mise en œuvre exige la participation et le leadership de ces trois personnes, le SM et le CEMD devraient aussi rendre chaque gestionnaire de niveau 1 responsable de certaines initiatives qui découlent des recommandations du Comité. La responsabilité de la mise en œuvre doit être claire, et la transparence doit être assurée au niveau ministériel notamment grâce à l'assignation d'objectifs précis aux divers « champions » de niveau 1. Cette responsabilité devrait être clairement établie dans les accords sur la gestion du rendement et servir à déterminer une part importante de la rémunération « conditionnelle » du gestionnaire de niveau 1 durant la période de mise en œuvre. Ces champions devraient être appelés à fournir au SM et au CEMD des plans de mise en œuvre qui font état des besoins en ressources, des obstacles à la mise en œuvre et des stratégies de gestion des risques. Le SM et le CEMD devraient à leur tour fournir régulièrement au Ministre des rapports d'étape sur la mise en œuvre.

La réalisation de gains sur le plan administratif exigera l'apport continu d'améliorations à tous les niveaux, tandis que la transformation nécessitera un nouveau mode de pensée et une distanciation par rapport au statu quo. Il s'agit de deux éléments importants et il faudra désormais établir un lien étroit entre eux et garantir l'existence d'une transparence et d'un objectif commun, ainsi que d'un processus et d'une discipline qui appuieront ces deux éléments de façon constante. Pour relever les deux défis, il faudra un leadership engagé et actif et des responsabilités clairement établies. La clarté de la reddition de comptes à l'égard des résultats va non seulement contribuer à la mise en œuvre des recommandations du présent rapport, mais également constituer une étape importante de la transformation de la gestion de la Défense.

D'après le Comité, les rôles du SM et du CEMD ne peuvent être surestimés. Leur intervention sera évaluée en fonction de la façon dont ils établiront des priorités ministérielles claires et axées sur l'action, de leur capacité d'établir un lien entre l'affectation des ressources et les résultats mesurables et des façons qu'ils établiront les responsabilités individuelles. Ils joueront aussi un rôle clé pour créer une atmosphère dynamique, concrétiser la transformation et institutionnaliser le changement à l'échelle de la Défense. En outre, ils doivent continuer de remplir les rôles essentiels qui consistent à conseiller le Ministre et à l'aider à déterminer l'orientation stratégique de la Défense. Sur le plan national, une coordination horizontale interministérielle devra être assurée, particulièrement avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et avec les organismes centraux du gouvernement. Sur la scène internationale, il faudra mener des consultations et collaborer avec les alliés et les partenaires de défense du Canada.

Conclusion

Comme il a été souligné tout au long du présent rapport, l'élément essentiel de la mise en œuvre des recommandations particulières du rapport et de la transformation est le leadership actif et engagé du ministre et du sous-ministre de la Défense nationale et du Chef d'état-major de la Défense. Leur engagement à l'égard du présent rapport et de la transformation doit inciter tous les cadres supérieurs de la Défense et chaque palier de l'organisation à s'impliquer et à offrir son appui.

Le leadership sera mesuré en fonction de la manière dont les décisions ministérielles sont converties en mesures locales qui produiront des économies administratives et qui transformeront véritablement l'institution. Les économies de temps et d'argent qui découleront des recommandations des comités et la poursuite du bon travail déjà en cours dans l'ensemble du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes appuient les efforts déployés par le Ministre pour réaffecter des ressources à des priorités plus élevées au sein du programme de la Défense. Le Comité souscrit pleinement à son initiative et comprend la nécessité d'axer les ressources sur les capacités militaires essentielles qui permettent à la Défense d'accomplir sa mission actuelle et future.

Le Comité croit fermement que, pour répondre à la question posée par le Chef d'état-major de la Défense dans son rapport intitulé *À l'heure de la transformation*, à savoir comment « décider des meilleurs moyens à prendre pour optimiser la transformation », il faut commencer par transformer les pratiques de gestion fondamentales du Quartier général de la Défense nationale. Ce changement est non seulement indispensable pour atteindre des niveaux plus élevés d'efficacité administrative, mais il est aussi crucial pour réaliser la transformation des Forces canadiennes.

Comme le ministre de la Défense nationale l'a fait remarquer dans une allocution prononcée en octobre 2002 :

« […] il y a des silos, de la bureaucratie et du gaspillage dans toutes les grandes organisations […] Je crois que les chefs de ces grandes organisations se doivent d'exiger des changements continus et des restructurations. Mes prédécesseurs et les dirigeants militaires ont apporté d'énormes changements au sein de la Défense ces dernières années. Nous ne pouvons pas nous permettre d'arrêter maintenant, car le changement doit être continu; c'est un travail qui n'est jamais terminé. » **[traduction libre]**

Le Comité croit que la transformation fondamentale du cadre de gestion national de la Défense est une priorité urgente pour le Ministère et les Forces canadiennes. Les pratiques, les processus et la culture de gestion de la Défense doivent être remaniées et réorientées en fonction d'un cadre de gestion qui met l'accent sur des responsabilités, des attributions et des pouvoirs clairs permettant la prise de décisions ministérielles d'ordre stratégique et une exécution décentralisée.

Cette transformation de la gestion est essentielle aux efforts mutuels du Ministre et du CEMD en vue d'accroître l'efficacité et d'appuyer la transformation des capacités militaires des Forces canadiennes. Le Comité est convaincu que, dans cette optique, le maintien du statu quo ne sera pas suffisant.

ANNEXE A : Résumé des recommandations

Recommandation 1. ***Repenser le rôle du QGDN***

Le Comité a constaté que les quartiers généraux de petite taille ont tendance à conserver leur vocation stratégique, tandis que les plus gros se préoccupent inévitablement d'affaires courantes. Par conséquent, le Comité recommande qu'un examen approfondi du QGDN soit entrepris dans deux domaines. La Défense devrait :

- ***a. examiner le rôle fondamental du QGDN en vue de le restreindre aux fonctions vraiment stratégiques (établissement des politiques, planification stratégique, affectation des ressources, etc.), et faire exécuter les fonctions et les services auxiliaires (comme l'approvisionnement, l'exécution des programmes, les fonctions de soutien, etc.) à l'extérieur du quartier général;***
- ***b. effectuer un examen approfondi de chacune des organisations de niveau 1 du QGDN, dans le contexte de l'examen annuel des plans d'activités, pour faire en sorte :***
  - ***que les rôles, les responsabilités et les résultats attendus de chaque organisation soient clairement définis, et que les ressources qui leur sont affectées soient liées à l'obtention de résultats;***
  - ***que chaque organisation soit soumise à un examen des « principes de base » pour confirmer sa vocation principale, pour éliminer les fonctions qui ne sont pas spécifiquement de son ressort, et pour prévenir tout chevauchement ou double emploi des ressources à l'intérieur de l'organisation de niveau 1, ou entre celle-ci et une autre organisation du QGDN ou du MDN et des FC;***
  - ***que l'utilisation des ressources soit justifiée, qu'elle soit à la fois efficace et efficiente, et qu'elle mette l'accent sur les économies afin que certaines ressources affectées actuellement aux tâches administratives puissent être réaffectées aux opérations;***
  - ***que là où le travail effectué est de nature et de portée stratégiques, les résultats soient eux aussi au même niveau.***

Recommandation 2. ***Faire rapport sur la taille de l'organisation***

Le Comité recommande que, à compter de maintenant et dans le cadre du processus normal de gestion du rendement et des ressources, la haute direction reçoive régulièrement un rapport, par centre de responsabilité, sur le nombre de militaires, d'employés civils et de sous-traitants qui travaillent au QGDN et ailleurs dans l'organisation.

Recommandation 3. ***Philosophie de gestion***

Le Comité recommande que la structure organisationnelle et le mode de fonctionnement du MDN et des FC obéissent désormais à une philosophie de gestion fondée sur une orientation stratégique centralisée et sur une exécution décentralisée au

profit des gestionnaires de niveau 1, les ressources étant réaffectées comme il se doit entre les différents niveaux et les diverses fonctions.

À cette fin :

a. ***les principaux comités devraient mettre l'accent sur l'obtention de résultats et sur la production d'informations pour la prise de décision à l'appui de ces objectifs;***

b. ***le temps que les comités consacrent à la transmission d'informations devrait être mieux contrôlé et, si possible, réduit (de plus, il faudrait mettre davantage l'accent sur la contribution des gestionnaires de niveau 1);***

c. ***il faudrait veiller à ce que la tendance actuelle à rechercher le consensus, dans le processus décisionnel, n'ait pas pour effet de diluer les responsabilités individuelles et de nuire à la prise de décision;***

d. ***le nombre de comités au « niveau immédiatement inférieur » devrait être limité ou réduit;***

e. ***le SM et le CEMD devraient continuer d'améliorer et de renforcer le Programme de gestion du rendement des cadres de direction du MDN et des officiers généraux des FC, comme l'a indiqué récemment le Président du Conseil du Trésor en réponse au Sixième rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction.***

Recommandation 4. ***Créer un Comité de la haute direction***

Le Comité recommande que le processus décisionnel du Ministère au niveau stratégique soit simplifié grâce à la création d'un Comité de la haute direction. Cela signifie qu'il faudrait apporter les changements suivants :

a. ***la participation au processus décisionnel au plus haut niveau devrait être restreinte aux personnes qui exercent des fonctions stratégiques au niveau ministériel;***

b. ***à cette fin, et pour coordonner la prise de décision au niveau ministériel, le Comité recommande la création d'un Comité de la haute direction présidé par le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense, et composé des membres de la haute direction suivants :***

- ***le Sous-ministre délégué,***
- ***le Vice-chef d'état major de la Défense (VCEMD),***
- ***le Sous-chef d'état major de la Défense (SCEMD),***
- ***le Sous-ministre adjoint (Politiques),***
- ***le Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère);***

c. ***ce nouveau comité serait au-dessus de l'actuel Comité de gestion de la Défense, et il s'occuperait principalement de questions stratégiques inscrites dans une perspective d'avenir, en mettant l'accent sur la politique de défense, la planification et l'orientation stratégiques, la planification des capacités, l'affectation des ressources au niveau stratégique, et la gestion du rendement;***

d. ***on pourrait élargir la participation à ce Comité de la haute direction, en invitant notamment des conseillers spécialistes à assister à ses réunions à titre d'observateurs.***

Recommandation 5. ***Apporter des ajustements aux comités existants***

Le Comité recommande également que les principaux comités existants soient remaniés de la façon suivante :

a. ***le Comité de gestion de la Défense devrait être tourné vers l'avenir et axé sur la réflexion, et il devrait se concentrer sur les questions d'importance stratégique qui intéressent l'ensemble du Ministère -***

- ***il devrait s'occuper de la gestion du MDN et des FC en ce qui concerne la planification des activités, les rapports de rendement et l'utilisation des ressources;***
- ***il devrait jouer un rôle de premier plan dans la gestion du rendement et la gestion des questions essentielles/d'actualité, et réduire sa participation aux séances d'information courantes;***

b. ***la Réunion quotidienne de la direction devrait être maintenue, pour permettre la communication d'informations et la tenue de discussions sur les questions d'importance stratégique ou opérationnelle qui exigent l'attention immédiate de la haute direction;***

c. ***le mandat et le rôle du Comité des capacités interarmées requises (CCIR) devraient être élargis, et ce comité devrait être chargé de mettre en place le plus tôt possible un processus de planification intégré, et de diriger chaque année la préparation d'un Plan stratégique de niveau 0 (le Plan de la Défense); il faudrait également changer le nom de ce comité afin de mieux refléter son rôle et son mandat élargis;***

d. ***le rôle du Conseil de gestion du programme (CGP) devrait être examiné afin de déterminer s'il y a lieu de le maintenir, ou s'il serait préférable que ses fonctions soient assumées par le nouveau CCIR au mandat élargi;***

- ***il faudrait mettre à jour les attributions de cet organisme de planification intégrée (quel qu'il soit), afin de se conformer au nouveau cadre de gestion des ressources qui est recommandé dans le présent rapport;***
- ***ce comité devrait être moins interventionniste et adopter une approche fondée sur la « gestion par exceptions », en mettant l'accent en particulier sur les questions importantes qui ont un impact sur les résultats stratégiques; il devrait notamment :***
  - ***maintenir la transparence dans le processus global de classement, d'affectation et de consommation des ressources en fonction des priorités militaires, y compris les ressources prévues par les plans fonctionnels et les comptes ministériels pour appuyer les opérations des Forces canadiennes;***
  - ***examiner le processus d'acquisition des principaux systèmes et équipements qui appuient les opérations des Forces canadiennes, ou qui sont déployés dans le cadre de ces opérations;***

- ***examiner les conséquences des écarts importants dans les dépenses prévues ou les résultats obtenus (par rapport aux plans d'activités), pour les activités qui ont un impact sur les opérations des Forces canadiennes;***
- ***laisser les gestionnaires responsables s'occuper des problèmes courants de gestion des ressources, dans le cadre de leurs plans d'activités respectifs, tels qu'approuvés.***

Recommandation 6. Gestion des risques

Le Comité recommande que la haute direction, en se fondant sur le Cadre de gestion intégrée des risques, uniformise son approche en matière de gestion des risques partout au MDN et dans les FC, de la façon suivante :

e. mettre l'accent sur une gestion efficace des risques, plutôt que sur leur évitement, grâce à une compréhension commune de la gestion des risques, et grâce à une délimitation appropriée des seuils de risque à chaque niveau de gestion;

f. remplacer le modèle « universel » actuellement en usage par une approche plus différenciée qui accepte les risques lorsque cela se justifie, qui les gère efficacement, et qui accepte les conséquences des erreurs légitimes;

g. veiller à ce que la formation à la gestion des risques soit intégrée aux programmes de perfectionnement des compétences en gestion et en leadership du MDN et des FC;

h. adopter une approche équilibrée et appliquée de façon uniforme.

Recommandation 7. Planification stratégique

Le Comité recommande qu'en s'appuyant sur les initiatives en cours, le Ministère continue de renforcer la planification stratégique, en mettant l'accent en particulier sur ce qui suit.

a. La Défense devrait définir plus clairement les capacités dont elle aura besoin au cours des 10 à 15 prochaines années (Horizon 2), et prendre les mesures suivantes : établissement de priorités plus claires, meilleure identification des décisions clés et des jalons de la mise en œuvre, et établissement de liens plus explicites avec les initiatives des pays alliés et les progrès technologiques.

b. La planification stratégique devrait être menée dans une perspective plus globale, grâce à une centralisation accrue et au renforcement des responsabilités du VCEMD en matière de planification stratégique.

c. La Défense devrait mettre davantage l'accent sur une approche « descendante » fondée sur une perspective globale à l'échelle des FC. Pour ce faire, il faut que le processus de planification du CCIR soit administré comme un suivi direct de la fonction de planification stratégique : le VCEMD doit déterminer <u>quelles</u> capacités sont requises, et les responsables de la planification des trois armées doivent déterminer <u>comment</u> développer ces capacités. Ce changement devrait réduire

considérablement la dynamique « ascendante » qui domine actuellement le processus.

d. ***La Défense devrait intervenir vigoureusement pour mener à bien l'élaboration d'un PICS applicable. Le Comité croit que cet exercice est essentiel pour garantir la cohérence et la convergence des efforts de planification stratégique. Le PICS doit être un document de planification complet axé sur les capacités, et non pas seulement sur l'équipement. Cela nécessitera une intégration accrue des diverses fonctions de soutien (ressources humaines, infrastructure, gestion de l'information, etc.).***

e. ***Le Plan stratégique devrait aborder les questions liées à la mise en œuvre, y compris les ressources, l'évaluation des risques et les limites de temps, et inclure une évaluation des contraintes qui pourraient en résulter pour la réalisation du plan. À titre de suivi logique, le CCIR devrait continuer de mettre l'accent sur les capacités en poursuivant l'élaboration du PICS, et en faisant respecter le calendrier de planification sur 10-15 ans (Horizon 2). Le VCEMD, en tant que président du nouveau CCIR, devrait demeurer le principal responsable de la surveillance des mécanismes d'affectation stratégique des ressources en fonction des priorités militaires, assurer une gestion plus efficace du rendement et des risques, et améliorer les rapports sur le rendement.***

Recommandation 8. ***Approche stratégique pour la gestion des ressources***

Le Comité recommande une approche stratégique améliorée pour la gestion des ressources, y compris les mesures suivantes :

a. ***le SM et le CEMD devraient mettre l'accent sur l'affectation des ressources au niveau stratégique en s'appuyant sur un Plan stratégique de niveau 0 (actuellement : le Plan de la Défense), complété par un solide Plan d'investissement – Capacités stratégiques (PICS) comportant les éléments suivants : immobilisations, construction, approvisionnement national, ressources humaines, gestion de l'information (GI) et plans de communication;***

b. ***une approche davantage tournée vers l'avenir devrait être adoptée en matière de gestion des ressources : les ressources affectées devraient être mieux liées aux résultats et aux stratégies de gestion des risques;***

c. ***ce sont les gestionnaires de niveau 1 qui devraient avoir la responsabilité de faire les compromis nécessaires, conformément aux priorités du Ministère, pour atteindre les buts, les objectifs et les résultats requis par leurs plans d'activités respectifs, et seules les questions exceptionnelles qui dépassent le champ d'application de ces plans devraient être soumises à la haute direction pour résolution ou directives;***

d. ***l'un des éléments clés de cette approche, c'est que la Défense devrait améliorer et clarifier ses priorités annuelles pour qu'elles aident davantage les membres de la haute direction et les gestionnaires de niveau 1 à prendre des décisions;***

e. ***les besoins en informations des membres de la haute direction devraient être définis plus clairement, et des mesures devraient être prises pour faire en sorte que les informations requises pour appuyer la prise de décision stratégique soient toujours disponibles sous forme de rapports faciles à utiliser;***

f. ***les informations destinées à appuyer la prise de décision stratégique devraient fournir à la haute direction une évaluation équilibrée des impacts et des risques associés à une ligne de conduite donnée.***

Recommandation 9. Responsabilités du VCEMD et du SMA(Fin SM)

Le Comité recommande que les rôles et les responsabilités du SMA(Fin SM) et du VCEMD soient mis à jour et adaptés à la politique du gouvernement sur la fonction de contrôleur moderne, en tenant compte notamment des considérations suivantes :

a. ***Le SMA(Fin SM), en tant qu'agent financier supérieur (AFS) du MDN, relèverait du SM pour toutes les activités de gestion financière, de gestion des ressources et d'établissement de rapports au niveau stratégique; il relèverait du SM et du CEMD pour les fonctions financières liées aux opérations des FC au Canada et à l'étranger; et il relèverait du CEMD pour tout ce qui concerne les directives et les conseils financiers. Le VCEMD serait le conseiller du SM et du CEMD en matière d'affectation des ressources, en fonction des priorités militaires, dans les limites des fonds stratégiques, et il serait chargé de régler les principaux problèmes relatifs aux opérations et aux programmes qui affectent l'obtention des résultats souhaités.***

b. ***Dans la pratique, ce rajustement des responsabilités permettrait au VCEMD de concentrer ses efforts sur :***

- ***la planification stratégique – et notamment l'élaboration du Plan stratégique de niveau 0, fondé sur les niveaux de planification financière stratégique pluriannuelle, y compris ceux qui sont approuvés par le SM, en collaboration avec le CEMD, pour chacun des rapports directs de niveau 1 du SM;***
- ***l'intégration de la planification des activités, de la gestion des risques et de la gestion du rendement, comme base de l'affectation stratégique des ressources en fonction des priorités militaires;***
- ***les questions susceptibles d'avoir un impact stratégique sur le MDN et les FC, ou nécessitant des ajustements aux priorités existantes.***

c. ***Le SMA(Fin SM) serait alors mieux placé pour :***

- ***remplir ses responsabilités en ce qui concerne la liaison, pour toutes les questions financières et budgétaires, avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé;***
- ***entretenir les systèmes de comptabilité et de planification financière qui sont requis pour établir un cadre financier et***

budgétaire annuel et à plus long terme, en réponse aux besoins du MDN et des FC;

- ***assurer la gestion d'exercice des questions financières qui sont hors du champ de compétence des gestionnaires de niveau 1;***
- ***jouer le rôle d'AFS dans le domaine de la gestion financière et de l'établissement des rapports financiers.***

Recommandation 10. Planification des activités

Le Comité présente les recommandations suivantes pour renforcer la fonction de planification des activités :

a. la planification des activités devrait être fondée sur un modèle dans lequel le SM et le CEMD font des compromis stratégiques entre les priorités du Ministère et celles des Forces canadiennes, en se fondant sur le projet de plan financier stratégique du MDN et des FC préparé par le SMA(Fin SM);

b. le cadre de gestion des ressources stratégiques à long terme devrait établir l'affectation pluriannuelle des ressources pour les rapports directs du SM, ainsi que l'affectation pluriannuelle des ressources pour le financement du personnel, du fonctionnement et de l'entretien (F&E), et des immobilisations des Forces canadiennes;

c. ce cadre de gestion des ressources stratégiques à long terme, avec l'affectation pluriannuelle des ressources, serait ensuite utilisé comme intrant pour l'élaboration du Plan stratégique de niveau 0 (Plan de la Défense), y compris le PICS (les gestionnaires fonctionnels seraient chargés de préparer et de faire approuver par le SM et le CEMD les plans fonctionnels centraux portant notamment sur la GI stratégique, les ressources humaines civiles, l'approvisionnement national, l'infrastructure et les communications de la Défense nationale);

d. les gestionnaires de niveau 1 prépareraient alors des plans d'activités conformes à leurs buts, à leurs objectifs, aux tâches qui leur sont assignées et aux ressources qui leur sont affectées, et conformes aux orientations et aux directives contenues dans les plans fonctionnels;

e. les plans d'activités de niveau 1 deviendraient alors l'instrument qui permettrait d'examiner et d'établir le montant des ressources affectées à chaque gestionnaire de niveau 1, et de faire des compromis au besoin, en tenant toujours compte de l'impact sur les résultats prévus par le plan d'activités;

f. les gestionnaires de niveau 1 devraient avoir le pouvoir de faire des compromis à l'intérieur des limites de leurs plans d'activités, en se fondant sur l'impact potentiel et sur les stratégies d'atténuation des risques;

g. pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux plans d'activités, une approche plus stratégique pourrait être adoptée en matière de gestion du rendement et de rapports sur le rendement (ces plans pourraient être utilisés, de façon plus efficace, comme des outils de gestion, donnant ainsi

aux gestionnaires de niveau 1 une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leurs ressources);

h. ***les plans d'activités devraient couvrir une période de trois ans, les deux dernières années étant plus stratégiques par nature, d'où la nécessité pour les membres de la haute direction d'adopter une vision à plus long terme et un modèle plus prévisible pour la planification des ressources de niveau 1.***

Recommandation 11. Comptes ministériels

Le Comité recommande que la gestion des comptes ministériels soit améliorée de la façon suivante :

a. ***le nombre de comptes ministériels devrait être réduit au minimum absolu requis, les budgets étant déterminés, dans la mesure du possible, dans le cadre du processus normal de planification des activités;***

b. ***la gestion courante des comptes ministériels devrait être incorporée aux plans d'activités, les gestionnaires disposant d'une marge de manœuvre accrue dans les limites des plans d'activités approuvés;***

c. ***pour cela, il faudrait inclure les dépenses des comptes ministériels dans les plans d'activités du gestionnaire de niveau 1 responsable (ex. : immobilisations, approvisionnement national, infrastructure, etc.), et s'en servir comme base pour l'établissement des responsabilités, la préparation des rapports de rendement et la gestion du rendement.***

Recommandation 12. Rôles du CCIR et du CGP dans la gestion des ressources

Le Comité recommande que les rôles et les responsabilités du CCIR et du CGP soient révisés pour trouver un moyen d'obliger les gestionnaires de niveau 1 à demander conseil sur les questions qui dépassent le cadre de leurs propres plans d'activités, ou qui ont un impact substantiel sur les résultats prévus par les plans d'activités ou le Plan de la Défense. Cela nécessiterait un bon jugement et de longues consultations pour déterminer le type de questions qui devraient être soumises à cette exigence.

Recommandation 13. Gestion du rendement

Le Comité présente les recommandations suivantes pour appuyer les progrès récents de la Défense en matière de gestion du rendement :

a. ***outre les examens « verticaux » selon un cycle de cinq ans, des examens « horizontaux » devraient être effectués périodiquement pour garantir une approche cohérente et une utilisation des ressources efficace dans les diverses fonctions (ressources humaines, gestion de l'information/technologie de l'information, infrastructure, soutien du cycle de vie du matériel, etc.);***

b. ***des liens plus précis entre les plans d'activités et leurs résultats, d'une part, et l'évaluation du rendement des membres de la haute direction (y compris la rémunération « conditionnelle »), d'autre part, devraient être établis.***

Recommandation 14. Préparation à la gestion

Dans l'examen de cette question, le Comité prend note des contraintes qui sont imposées au MDN et aux FC, et du temps qu'il faut pour mettre en œuvre le changement stratégique, surtout dans le domaine de la culture organisationnelle. Ceci étant dit, et compte tenu des progrès réalisés récemment, le Comité croit que :

- ***a. les FC doivent mettre davantage l'accent sur la préparation de certains officiers sélectionnés à l'exercice du leadership institutionnel (Cela nécessitera une promotion plus rapide des candidats prometteurs au grade de colonel ou de brigadier-général, des profils de carrière mieux adaptés, et une planification de la relève qui améliore les possibilités d'acquérir de l'expérience en leadership stratégique au QGDN. Cela nécessitera également une meilleure initiation des officiers supérieurs à la machinerie gouvernementale, y compris le recours plus fréquent aux affectations dans d'autres ministères);***
- ***b. les officiers qui accèdent aux postes les plus élevés doivent avoir la possibilité d'acquérir l'expérience de travail appropriée à mesure qu'ils progressent dans la structure des grades, de sorte qu'ils aient fait partie du cadre des officiers supérieurs suffisamment longtemps pour apporter de l'expérience, de la stabilité et de la continuité à l'organisation;***
- ***c. ces principes s'appliquent également à la préparation des cadres de direction civils.***

Recommandation 15. Approche stratégique en matière de changement

Le Comité croit que la Défense doit aller bien au-delà de son approche actuelle, centrée sur une amélioration graduelle et continue, et :

- ***a. adopter une approche plus stratégique en matière de changement dictée par la haute direction, et liée plus étroitement à l'obtention de résultats, les résultats souhaités étant inscrits dans les plans d'activités et les accords de gestion du rendement;***
- ***b. faire mieux comprendre les capacités dont les FC devraient disposer au bout de la période de planification de 10-15 ans, ce qui permettra l'établissement d'objectifs liés aux résultats souhaités;***
- ***c. continuer d'inclure des « initiatives de changement » précises dans le Plan de la Défense, mais faire en sorte qu'elles demeurent centrées sur les questions stratégiques, que leur nombre soit limité (ne conserver que celles qui auront l'impact le plus positif), et que des ressources transitionnelles et permanentes leur soient affectées au besoin;***
- ***d. établir des « objectifs poussés », en matière de gestion du changement, qui sont réalisables et permettent de mieux comprendre les coûts associés à l'obtention de ces résultats, ainsi que les avantages escomptés.***

Recommandation 16. Amélioration continue

Le Comité prend note des initiatives du VCEMD en matière d'amélioration continue et recommande qu'elles soient appuyées, mais que le nombre de fonctionnaires

de la Défense affectés à ces initiatives soit réduit, et que leur rôle consiste à faciliter le changement plutôt qu'à le diriger.

Recommandation 17. Priorités ministérielles

Le Comité croit que les priorités ministérielles doivent être formulées de façon plus précise, afin de garantir la clarté et l'utilité du processus décisionnel partout dans l'organisation. Ces priorités doivent être hiérarchisées, pour aider les décideurs de bas niveau à faire des compromis.

Recommandation 18. Gestion du changement

Le Comité croit fermement que le changement stratégique doit être dirigé d'en haut par le SM et le CEMD, et que lorsque cela se justifie, il doit être intégré aux responsabilités des gestionnaires de niveau 1, ceux-ci devenant alors des champions du changement.

Recommandation 19. Double emploi du MDN et de TPSGC

Le Comité recommande que le ministre de la Défense nationale sollicite la délégation de pouvoirs supplémentaires de passation des contrats en vue de répondre à des besoins militaires uniques, ainsi que l'établissement d'un groupe d'approvisionnement spécialisé au sein du MDN.

Si le gouvernement choisit de maintenir la double structure de responsabilité en ce qui concerne les acquisitions militaires, le Comité recommande que la mise en œuvre des résultats des travaux effectués dans le cadre de l'Initiative de réforme des modes d'approvisionnement et de l'examen interministériel soit accomplie grâce à une directive écrite, de manière à ce que les activités soient réparties en temps opportun.

Recommandation 20. Processus d'approbation des biens d'équipement

Le Comité recommande que le MDN envisage de rationaliser son processus interne d'approbation des biens d'équipement. Un processus est proposé à l'appendice 1 de l'annexe A.

Recommandation 21. Pouvoirs de dépenser

Le Comité recommande que le Ministre demande que le pouvoir de dépenser soit porté à 60 millions de dollars dans le cas des projets de biens d'équipement et qu'il augmente les pouvoirs délégués à l'échelle du MDN.

Recommandation 22. Clôture de projets d'immobilisations

Le Comité recommande que le MDN poursuive ses efforts pour clore les projets d'immobilisations le plus tôt possible. Le MDN pourrait y parvenir comme suit :

- ***a. établir un lien entre la capacité de clore les projets dans les délais prescrits et l'évaluation de rendement de l'administrateur de projet;***
- ***b. élaborer et mettre en œuvre des primes de rendement pour encourager la clôture rapide de projets;***

c. examiner de près les projets au moment prévu de la clôture ou plus tôt si les systèmes sont livrés plus rapidement que prévu, afin de déterminer s'il reste des travaux à effectuer, s'ils sont nécessaires et comment ils devraient être exécutés et financés.

Recommandation 23. Pièces de rechange conservées par les entrepreneurs

Le Comité recommande que le Sous-ministre adjoint (Matériels) examine de près les stocks de pièces de rechange actuellement conservés par les entrepreneurs en vue de les réduire dans la mesure du possible et de veiller à ce que des quantités optimales de pièces de rechange soient conservées à l'avenir.

Recommandation 24. Aliénation d'importants systèmes d'armes

Le Comité recommande que le MDN et les Forces canadiennes fassent preuve d'une plus grande discipline en affectant des ressources à l'aliénation d'importants systèmes d'armes en déterminant la période au cours de laquelle ils continuent d'entretenir de tels systèmes en vue de leur vente éventuelle.

En particulier, le Comité recommande :

a. que le MDN établisse une disposition de temporisation qui indique la période au cours de laquelle il s'engage à assurer l'entretien de l'équipement qu'il déclare excédentaire et qu'il décide de vendre en tant que ressource utilisable;

b. que le MDN établisse un compte particulier et un budget distinct pour financer l'aliénation de manière à assurer la transparence financière et la validation périodique des acheteurs éventuels et, dans le cas où les possibilités d'achat sont jugées bonnes, faire en sorte que l'équipement soit entretenu pour optimiser le potentiel de vente;

c. que le MDN adhère au cycle de vie planifié pour l'équipement, notamment en établissant des jalons clairs pour l'aliénation, et que la direction responsable de l'aliénation collabore avec d'autres organisations du Ministère pour déterminer la période où il est optimal de déclarer l'équipement excédentaire (p. ex., lorsque la demande élevée d'acheteurs éventuels permettrait de maximiser les recettes);

d. [Texte prélevé du rapport original afin de protéger les intérêts concurrentiels de la Couronne----------]***;***

e. que le MDN examine de près les activités d'aliénation et les possibilités de vente ayant trait à d'autres systèmes importants qu'il a déjà déclarés excédentaires afin de cerner d'autres économies possibles (le MDN doit concilier le désir de maximiser les recettes découlant de la vente des ressources excédentaires, d'une part, et le temps et les fonds consacrés à ces biens au détriment des besoins opérationnels courants, d'autre part).

Recommandation 25. ***Inventaire des permis d'utilisation de logiciels et du matériel et regroupement des exigences***

Le Comité recommande que la Défense augmente la transparence des ressources ministérielles liées aux logiciels et au matériel et maximise les économies dans le cadre des activités d'acquisition des articles en question, grâce au regroupement des exigences.

Le Comité formule les suggestions particulières qui suivent :

a. ***le MDN devrait appuyer pleinement la désignation du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) en tant que principal fournisseur de services de technologie de l'information et de services connexes au MDN;***

b. ***dans le cadre de son rôle de gestion centrale des logiciels et du matériel, le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) devrait collaborer avec les responsables de l'approvisionnement et le personnel de niveau 1 du Sous-ministre adjoint (Matériels) aux fins suivantes :***

- ***dresser et tenir à jour l'inventaire du matériel et des logiciels pour déterminer s'il est possible de répondre aux nouveaux besoins du Ministère grâce à une capacité excédentaire ou si des mesures d'approvisionnement sont nécessaires;***
- ***prévoir les besoins du Ministère en logiciels et en matériel pour regrouper les achats dans la mesure du possible. Il faut recourir le plus possible aux outils d'approvisionnement de l'ensemble du gouvernement pour répondre aux besoins communs afin de tirer profit du pouvoir d'achat du gouvernement et de maximiser les économies.***

Recommandation 26. ***Modalités des permis d'utilisation de logiciels***

Le Comité recommande que le MDN établisse un processus plus rigoureux et discipliné d'examen de l'inventaire et de l'acquisition des permis d'utilisation de logiciels pour mieux négocier les conventions de droits d'utilisation, maximiser la souplesse des permis et minimiser les coûts.

Le Ministère pourrait faciliter le processus en désignant le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) en tant que coordonnateur ministériel chargé de collaborer avec les responsables de l'approvisionnement du Sous-ministre adjoint (Matériels) et TPSGC.

Recommandation 27. ***Fournisseur de services d'entreprise***

Le Comité recommande que la Défense commence immédiatement à consolider ses services de TI en créant, dans le Groupe du SMA(GI), un fournisseur de services d'entreprise (FSE) qui sera chargé de gérer l'infrastructure des TI de la Défense et de coordonner tous les services de TI, en conformité avec l'Examen stratégique de la GI. Dans le cadre de cet effort, la Défense devrait :

a. ***mettre l'accent au départ sur la région de la capitale nationale (pour que cette approche marche, il faudra que toutes les organisations du QGDN et de la RCN participent : la non-participation ne doit pas être une option);***

b. ***s'intéresser en particulier aux normes de prestation de services, la réactivité aux besoins des utilisateurs étant l'un des objectifs prioritaires;***

c. une fois que le concept du fournisseur de services d'entreprise aura fait ses preuves dans la gestion de l'infrastructure des TI de la Défense et la consolidation des services de TI (gestion de la configuration, soutien et acquisitions compris) dans la région de la capitale nationale, l'étendre à toutes les bases et installations du pays et aux opérations de déploiement;

d. poursuivre la rationalisation et la consolidation de l'infrastructure actuelle des TI, accroître la transparence financière et substituer des fonctionnaires aux services contractuels quand l'analyse montre que cela peut procurer des gains d'efficience;

e. s'efforcer de dissocier les aspects non fondamentaux des TI des aspects fondamentaux de la GI d'ici 2005 afin de donner moins d'importance aux technologies, d'aider à considérer la TI comme un « produit » et de centrer les efforts sur les priorités de la GI.

***Recommandation 28.** Conclure un partenariat avec TPSGC pour la prestation de services de TI*

Le Comité recommande que la Défense continue d'entretenir un partenariat évolutif avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en vue d'offrir des services de TI dans la région de la capitale nationale. Selon le Comité :

a. un tel partenariat pourrait faciliter la préparation de propositions gouvernementales uniques pour les services de TI et les tarifs de télécommunication et pour l'acquisition de matériel et de logiciels de TI communs (les deux ministères devraient se donner un délai de deux ans qui coïnciderait avec l'expiration des ententes contractuelles en vigueur pour les services de télécommunication);

b. une réussite en cette matière encouragerait les deux ministères à envisager de nouveaux partenariats, à mieux comprendre leurs besoins et leurs contraintes mutuels et à mieux gérer leurs attentes;

c. on devrait envisager l'intervention d'un tiers indépendant – soit de l'administration fédérale, soit de l'extérieur – pour obtenir la certitude que les synergies éventuelles sont pleinement (et impartialement) envisagées, compte tenu du fait que la charge de travail actuelle et prévue des deux ministères (TPSGC et le MDN) est considérable.

***Recommandation 29.** Planification des ressources de l'entreprise*

Le Comité recommande que la Défense ne retienne pas une application unique de planification des ressources de l'entreprise dans l'espoir de réaliser des gains d'efficience/économies. Le Comité croit plutôt qu'une approche « virtuelle » de la planification des ressources de l'entreprise et une accélération parallèle de la mise en œuvre des recommandations de l'Examen stratégique de la GI permettraient d'obtenir en temps opportun une meilleure intégration. À cette fin, la Défense devrait :

a. continuer de consolider la surveillance et la gestion de la planification des ressources de l'entreprise, cette tâche étant confiée à une seule entité organisationnelle relevant du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information);

b. ***confier à cette entité la responsabilité de voir à ce que les leçons retenues jusqu'ici de la mise en œuvre de la planification des ressources de l'entreprise soient prises en compte dans les décisions relatives à l'évolution future des fonctions fondamentales de la GI et de la gestion des connaissances.***

Recommandation 30. ***Mise en œuvre des recommandations de l'Examen stratégique de la GI***

Le Comité recommande que la Défense s'attaque résolument à mettre en œuvre les recommandations de l'Examen stratégique de la GI. La Défense devrait notamment :

a. ***définir clairement les responsabilités et les pouvoirs et améliorer sensiblement la gouvernance de la GI et les communications internes qu'exige l'adoption d'un modèle d'entreprise;***

b. ***demander au Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) de préparer un plan annuel stratégique de gestion de l'information qui serait approuvé par le SM et le CEMD et joint au Plan stratégique de la Défense nationale (ce document servirait de plan fonctionnel et il s'ajouterait au PICS, dans lequel les gestionnaires de niveau 1 pourront trouver des directives et des renseignements sur la gestion et l'administration de l'information dans leur organisation et dans toute la Défense);***

c. ***reconnaître le rôle essentiel de la GI dans la transformation des opérations et des services et, dans la mesure du possible, augmenter les investissements initiaux et devancer les échéances;***

d. ***dissocier les fonctions de GI fondamentales et de TI non fondamentales, de façon à ce qu'il soit plus facile de concentrer les efforts sur la GI et la gestion des connaissance et d'aborder plus efficacement d'autres aspects de la transformation des opérations et des services. Pour maintenir le rythme accéléré requis, l'élan et l'engagement envers la mise en œuvre des recommandations de l'ESGI, il faudra que la haute direction de la Défense s'engage à fond.***

Recommandation 31. ***Restructurer la gestion des RH civiles***

Le Ministère devrait accélérer et multiplier ses efforts visant à moderniser et à restructurer la gestion des ressources humaines civiles.

Ce grand effort doit comprendre les éléments clés suivants.

a. ***La Défense devrait faire mieux connaître la gestion et l'administration des ressources humaines civiles à l'échelle de l'institution en :***

- ***faisant de la restructuration intégrale de la fonction de gestion des ressources humaines civiles une priorité institutionnelle;***
- ***améliorant les rapports ministériels sur la gestion des ressources humaines civiles dans les plans d'activités de niveau 1;***
- ***incorporer les objectifs et les attentes en matière de modernisation des ressources humaines civiles et de renouveau de la gestion dans les Ententes de gestion du rendement à tous les niveaux, des niveaux 1 jusqu'aux directeurs/colonels.***

b. ***La Défense devrait également améliorer la gestion stratégique de la fonction de gestion des ressources humaines civiles en :***

- ***achevant l'intégration de la planification stratégique des ressources humaines civiles et de la planification des investissements en vue des capacités stratégiques;***
- ***alignant le Cadre d'évaluation du rendement des ressources humaines civiles sur la modernisation des ressources humaines;***
- ***accroissant la qualité et la fiabilité des données et en augmentant la valeur accordée à ces données;***
- ***élaborant des outils d'évaluation du rendement plus puissants afin de mieux évaluer les résultats visés tels que la qualité du service et les perceptions des employés quant à la qualité de leur environnement de travail et à leurs perspectives de carrière;***
- ***renforçant les indicateurs quantitatifs du rendement;***
- ***rédigeant et en publiant un plan stratégique annuel en matière de RH civiles s'appuyant sur les directives fonctionnelles annuelles en matière de RH;***
- ***donnant une haute priorité au projet de mise à jour du Système de gestion des RH (PeopleSoft), qui passera à la version 8.0, et en rendant les chefs fonctionnels coresponsables avec le SMA(RH-Civ) du perfectionnement, de la stimulation et du bien-être de leur collectivité fonctionnelle respective au sein du MDN.***

À cet égard, les chefs fonctionnels doivent être appuyés par le SMA(RH-Civ) dans l'exécution des tâches suivantes, dont ils sont expressément responsables :

- ***assurer le leadership en ce qui a trait aux programmes de recrutement, de mentorat, de maintien des effectifs et de perfectionnement professionnel de la collectivité;***
- ***superviser l'élaboration et la mise à jour des descriptions de poste génériques et spécialisés (en collaboration avec le SMA(RH-Civ) devant être utilisés au sein de leur collectivité et affichés sur le Web;***
- ***veiller au respect des normes professionnelles au sein du Ministère en vérifiant les descriptions de poste et en faisant en sorte que les fonctions soient représentées au sein des comités de recrutement et de promotion.***

c. ***Pour finir, le Ministère doit accélérer la mise au point de stratégies en vue de répondre aux nouveaux défis d'ordre démographique en:***

- ***mettant en œuvre des stratégies d'emploi dynamiques qui feront du MDN un lieu de travail attrayant pour les employés éventuels, en insistant notamment sur les valeurs de la fonction publique, les perspectives de carrière, la sécurité d'emploi, la diversité et la qualité de l'environnement de travail;***
- ***recensant les principaux ensembles de compétences requis chez les employés civils au cours des 10 prochaines années aux fins de***

classification et de détermination des effectifs et en élaborant des stratégies de recrutement, de perfectionnement des compétences et de maintien des effectifs;

- ***établissant des processus et des pratiques de recrutement externes et internes qui donnent au MDN un avantage concurrentiel en vue d'attirer un nombre suffisant de candidats qualifiés;***
- ***collaborant avec les chefs fonctionnels, le SMA(RH-Mil) et le SMA (Affaires publiques) en vue de tirer profit des programmes existants et accroître la présence du Ministère et des Forces sur le marché de l'emploi au moyen de publicités s'adressant aux nouvelles recrues, de réseaux de diffusion externe ciblant les universités et les collèges en particulier;***
- ***rehaussant l'image de la Défense comme employeur de choix au sein de la fonction publique en améliorant les pratiques de gestion des RH et les échanges interministériels;***
- ***mettant en œuvre des solutions de gestion de l'information et de technologie de l'information qui favorisent le recrutement progressif, notamment par le recours éventuel au recrutement en ligne.***

Recommandation 32. ***Agir sans tarder pour adopter et mettre en œuvre le projet de loi C-25***

Si le projet de loi est adopté, la Défense devrait agir rapidement pour adopter et mettre en œuvre les changements prévus dans le projet de loi C-25. Ces efforts devraient exploiter la souplesse et les possibilités qui accompagneront la modernisation des RH afin d'appuyer les efforts visant à restructurer en profondeur la gestion des ressources humaines civiles à l'échelle du Ministère et des Forces canadiennes. La création récente d'un bureau chargé de la mise en œuvre du projet de loi C-25 et de la modernisation des ressources humaines au MDN ainsi que la nomination d'un directeur général chargé de diriger la mise en œuvre, jouissent d'un appui solide.

a. ***La Défense devrait, dans le cadre de ces efforts, mettre en œuvre un programme de réforme et de renouvellement du Groupe du SMA(RH-Civ) qui tient compte de la nécessité d'une fonction de ressources humaines interne compétente et professionnelle, conformément aux objectifs du projet de loi C-25 et aux efforts généraux déployés par le gouvernement fédéral pour moderniser la gestion des ressources humaines. À cet effet, le Ministère devrait :***

- ***élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation amélioré pour la gestion des ressources humaines civiles à la Défense, lequel serait compatible avec le projet de loi C-25 et les efforts de modernisation des ressources humaines déployés par le gouvernement fédéral;***
- ***énoncer dans les Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) les pouvoirs, les obligations et les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines civiles des gestionnaires civils et militaires, des employés et de la collectivité***

des RH à tous les niveaux et inclure, dans ce cadre de responsabilisation, tout changement qui pourrait être nécessaire pour mettre à jour le rôle et le mandat du Comité de consultation syndicale-patronale de la Défense nationale;

- ***prolonger le travail déjà engagé visant à étendre la délégation de pouvoirs selon ce nouveau cadre afin que les gestionnaires détiennent davantage de pouvoirs et que la fonction de « contrôle » soit exercée au moyen d'une surveillance, d'une reddition de comptes et d'une vérification a posteriori accrues;***
- ***faire en sorte que le Groupe des ressources humaines civiles se concentre sur ses fonctions centrales, à savoir les politiques et la planification, les services à la clientèle et les programmes ministériels, les relations syndicales-patronales ainsi que la surveillance, la vérification, l'évaluation et la reddition de comptes.***

b. Le Comité recommande par ailleurs qu'un rôle central important pour le SMA(RH-Civ) soit élaborée et communiquée au sein du Ministère et des Forces canadiennes. Même si le Comité estime que certains aspects de la prestation de services RH pourraient être décentralisés, le Comité a conclu qu'une approche fortement centralisée sera requise pour amorcer un effort de restructuration intégrale, particulièrement durant la période initiale de trois à cinq ans. À cette fin, les responsabilités essentielles du SMA(RH-Civ) devraient être, notamment, de :

- ***surveiller, pour le compte du Ministère, l'état de son personnel civil;***
- ***coordonner la conception et le fonctionnement du réseau de prestation de services restructuré;***
- ***fixer des normes de prestation de services;***
- ***prescrire des exigences de déclaration en matière de ressources humaines;***
- ***effectuer des vérifications de conformité après le fait;***
- ***coordonner le perfectionnement professionnel et la formation des membres de la collectivité des ressources humaines;***
- ***signer les évaluations du rendement des gestionnaires supérieurs des RH civiles jusqu'au niveau des directeurs/colonels lorsque ces gestionnaires n'ont pas de rapport de subordination direct au sein du Groupe des ressources humaines civiles.***

Recommandation 33. Restructurer les processus des RH civiles

Le Ministère devrait agir avec plus d'insistance en vue de restructurer et d'automatiser ses processus d'organisation, de classification et de dotation.

Dans le cadre de ces efforts, le Ministère devrait :

a. recourir plus souvent aux descriptions de travail normalisées, à la délégation de pouvoirs, aux outils électroniques et à l'acheminement automatique du travail en vue de simplifier les besoins en matière de

formulaires, de travail administratif et de gestion de l'information liés au processus de dotation de bout en bout;

b. ***collaborer avec les collectivités fonctionnelles et les agents des services à la clientèle des RH afin de compléter les initiatives existantes (telles que Service rapide des RH) et les efforts visant à alimenter une base de données électronique renfermant des descriptions de travail classifiées;***

c. ***maximiser la délégation de pouvoirs aux gestionnaires afin de créer des postes et amorcer leur dotation;***

d. ***transformer les formulaires de classification et de dotation en un formulaire électronique intégré unique et automatiser le processus de classification et de dotation depuis le poste de travail jusqu'à la création et l'affichage des avis de concours;***

e. ***utiliser des outils d'examen électronique pour accélérer le traitement des demandes;***

f. ***recourir à de nouvelles applications de la technologie pour maintenir des dossiers sur les études universitaires et les qualifications professionnelles des employés;***

g. ***examiner la possibilité de recourir à de meilleures pratiques de gestion des risques afin d'aider à réduire les délais d'approbation des candidats;***

h. ***éliminer les obstacles décourageant les gestionnaires souhaitant doter des postes avec des personnes nommées pour une période indéterminée (plutôt qu'avec des employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée), notamment en maximisant la stabilité et la transparence des budgets d'exploitation pluriannuels des gestionnaires de façon à accroître la prévisibilité des budgets des traitements du personnel civil et des autres coûts relatifs au personnel;***

i. ***établir des normes de référence élevées pour la gestion du rendement des processus de dotation de bout en bout (p. ex., classification, dotation, évaluation des connaissances linguistiques, habilitations de sécurité);***

j. ***augmenter le nombre d'agents des services à la clientèle des RH (« généralistes ») par rapport aux employés afin d'accroître la capacité de service.***

Recommandation 34. ***Adopter un nouveau modèle de prestation de services***

Le Comité recommande au Ministère d'adopter dès que possible un modèle de prestation de services qui permettra aux gestionnaires et aux employés d'avoir accès aux services de ressources humaines en ligne par l'entremise d'un Centre téléphonique national ou en s'adressant, au besoin, à leur conseiller en ressources humaines local, selon la complexité du besoin. En adoptant ce modèle, les gestionnaires et les employés devraient être incités à maximiser le recours aux outils électroniques libre-service et au centre téléphonique proposé dans le cas des transactions simples, et de réserver les services personnels offerts par les conseillers en ressources humaines aux cas complexes et à valeur ajoutée.

Recommandation 35. Adopter des solutions électroniques

Le Ministère doit être beaucoup plus actif dans ses démarches visant à adopter des solutions électroniques permettant de relever ses défis en matière de gestion des RH, plus particulièrement dans le domaine du recrutement, et d'éliminer ou de réduire le recours aux processus normaux axés sur le papier.

Dans le cadre de ces efforts, le Ministère devrait :

a. consolider et automatiser les formulaires, les étapes de traitement et les processus dans des secteurs tels que le recrutement, les congés, les heures supplémentaires ainsi que la solde et la rémunération;

b. maximiser la disponibilité et l'accessibilité de renseignements et de services RH en ligne, en accordant une importance particulière aux outils libre-service;

c. continuer d'installer des kiosques électroniques pour desservir les régions ayant un accès restreint à l'intranet de la Défense nationale ou aux ordinateurs personnels;

d. aller de l'avant avec les initiatives de recrutement électronique et d'examen électronique des candidatures;

e. automatiser les systèmes afin de faciliter les processus et le soutien à la prise de décisions;

f. envisager la mise sur pied d'un « Centre téléphonique national » Internet pour appuyer la diffusion de conseils et de renseignements sur les programmes de RH du Ministère aux gestionnaires, aux employés et à l'ensemble de la collectivité des ressources humaines.

Recommandation 36. Rationaliser et consolider les réseaux de prestation de services RH

La Défense devrait rationaliser et consolider son réseau de consultation et de prestation de services et :

a. transformer la collectivité des RH civiles en fonction d'une culture davantage axée sur la consultation et les services appuyant la délégation accrue de pouvoirs aux gestionnaires ainsi qu'une multiplication des possibilités de perfectionnement professionnel pour les employés;

b. restructurer le réseau de prestation de services de ressources humaines du Ministère de façon à ce qu'il puisse offrir des services de ressources humaines aux niveaux 1 par l'entremise d'agents des comptes (généralistes) - services à la clientèle;

c. créer l'équipe d'agents des comptes (généralistes) – services à la clientèle en consolidant, en rationalisant et en intégrant les réseaux actuels de Gestionnaires des activités – Ressources humaines et de Centres de services en ressources humaines;

d. ce faisant, accroître la capacité du système d'agents des comptes (généralistes – services à la clientèle dans le cadre du nouveau cadre de gestion des RH civiles.

Recommandation 37. Rétablir la cogestion des RH dans certains domaines

Le Ministère devrait établir une gestion et une administration commune entre les deux Groupes de gestion des ressources humaines dans les domaines ou le SMA(RH-Civ) et le SMA(RH-Mil) peuvent partager des fonctions et des services communs ainsi que des programmes connexes. De plus, les gestionnaires des unités mixtes/communes proposées devraient avoir une double obligation de rendre compte, au SMA(RH-Mil), d'une part, et au SMA(RH-Civ), d'autre part.

a. Il faudrait envisager le partage des fonctions et services suivants :

- ***recherche et analyse en matière de ressources humaines;***
- ***sondages internes;***
- ***planification des activités;***
- ***fonction de contrôle et administration financière;***
- ***gestion de l'information et technologie de l'information;***
- ***rapports ministériels.***

b. Les secteurs de programme communs dans lesquels il faudrait envisager la poursuite ou l'élargissement des efforts de collaboration comprennent, entre autres :

- ***le Réseau d'apprentissage de la Défense;***
- ***l'apprentissage et le perfectionnement professionnel, notamment dans le domaine du perfectionnement des cadres;***
- ***l'équité en matière d'emploi et la diversité;***
- ***le mieux-être en milieu de travail;***
- ***les langues officielles;***
- ***les demandes de renseignement des militaires/employés et la gestion du Centre téléphonique national.***

Recommandation 38. Améliorer les formation sur les RH

Le Ministère devrait adopter une approche dynamique et proactive en vue de soutenir la mise en œuvre du nouveau régime de gestion des ressources humaines au moyen d'une formation sur les RH améliorée – appuyée par une gestion du changement et par des communications internes – afin de renforcer les capacités de gestion des RH civiles à l'échelle de l'institution. La mise en œuvre de cette initiative devrait comprendre des mesures visant à maximiser l'efficacité dans la prestation des services de formation.

À cette fin, le Ministère devrait :

a. améliorer la formation et le perfectionnement professionnel des conseillers en ressources humaines généralistes et renforcer notamment la capacité de consultation de l'institution dans certains domaines, notamment la classification, la gestion du changement et le développement organisationnel;

b. rendre obligatoire la formation sur la gestion des ressources humaines civiles pour les superviseurs et les gestionnaires de premier niveau au moment de leur nomination à un poste de superviseur;

c. accroître le recours aux ressources de formation offertes à la fonction publique en dehors du MDN (p. ex., au moyen de la nouvelle École de la fonction publique du Canada envisagée par le projet de loi C-25), notamment dans le domaine du perfectionnement des cadres;

d. intégrer la formation requise sur les ressources humaines civiles dans les programmes et systèmes de formation du Ministère et des Forces canadiennes;

e. rendre le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) responsable de la formulation de normes et du contrôle du contenu des programmes de formation;

f. établir une norme pour la conception de didacticiels d'apprentissage en ligne;

g. encourager l'institution dans son ensemble à faire dès que possible la migration vers le Réseau d'apprentissage de la Défense (une fois qu'il sera éprouvé) en tant que nouvelle plateforme de base pour l'apprentissage au MDN et dans les FC;

h. maximiser la collaboration entre les Groupes des ressources humaines militaires et civiles en matière d'apprentissage et de perfectionnement professionnel, notamment dans le domaine du perfectionnement des cadres;

i. élaborer un plan de communication et de gestion du changement complet et proactif afin de gérer la transition vers le nouveau cadre de gestion des ressources humaines.

Recommandation 39. Contrats de services professionnels

De toute évidence, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes n'utilisent pas efficacement les contrats de services professionnels dans maints domaines. Même si certaines améliorations sont en train d'être apportées, le Comité croit qu'on pourrait en faire davantage et que des économies appréciables peuvent être dégagées.

Le Comité recommande :

a. qu'on fasse en priorité un examen fondamental des pratiques contractuelles et que tous les contrats de services professionnels soient assortis d'une analyse de rentabilisation;

b. que tout projet d'immobilisations prévoie un plan de transfert des connaissances des entrepreneurs le plus tôt possible;

c. qu'on améliore le processus de dotation des postes civils de façon à faciliter le recrutement de fonctionnaires en temps opportun et à éliminer la nécessité de confier des postes à des entrepreneurs, plus coûteux; (voir la section 1)

d. qu'on examine la faisabilité et la rentabilité du rétablissement au MDN d'un service interne de consultation en gestion qui pourrait se charger de nombreux projets à court terme qui sont actuellement confiés à des entrepreneurs;

e. ***qu'on modifie les dispositions législatives qui empêchent des militaires de se présenter à des concours internes, afin que les concours internes soient également ouverts aux militaires en service ou à la retraite;***

f. ***qu'on donne aux cadres supérieurs de meilleurs renseignements sur l'utilisation et le coût des contrats de services professionnels et qu'on donne aux plans d'activités la transparence voulue, notamment pour ce qui est du niveau d'utilisation des entrepreneurs et de sa raison d'être;***

g. ***que les rapports périodiques sur la gestion des ressources contiennent des renseignements sur le nombre et la valeur des contrats de services professionnels;***

h. ***que le Ministère insiste sur la nécessité de définir clairement les travaux attendus des services professionnels et s'assure d'optimiser les ressources affectées aux contrats de services professionnels;***

i. ***qu'on fasse une meilleure utilisation, au QGDN, des services de soutien communs pour combler des besoins en aide temporaire;***

j. ***qu'on accorde la priorité au remplacement d'entrepreneurs par des fonctionnaires quand cela est possible et rentable, particulièrement dans les cas où cela risque de faire naître une relation employeur-employé.***

Recommandation 40. ***Services de santé***

Le Ministre voudra peut-être consulter ses collègues, et notamment le Président du Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le ministre de la Santé, pour voir s'il y aurait lieu d'examiner la question de l'impôt-santé des employeurs avec les quatre administrations provinciales. Le Comité reconnaît que l'élimination de ces charges sociales imposées par certaines provinces ne procurera pas d'économies directes au Ministère. Même si cette question déborde peut-être le mandat exprès du Comité, celui-ci a noté qu'il était illogique d'exiger le paiement des ces charges et d'exclure les militaires en vertu de la* Loi canadienne sur la santé. *L'impôt-santé des employeurs représente une dépense dont l'administration fédérale ne tire apparemment aucun avantage.

Recommandation 41. ***Organismes de surveillance indépendants***

Le Comité recommande que l'organisation du règlement et de la surveillance des plaintes soit rationalisée. Toute importante organisation publique comme la Défense doit consacrer des ressources à la surveillance et au règlement des plaintes; toutefois, l'organisation actuelle des organismes de surveillance est fondamentalement inefficace. Le Comité recommande en particulier :

a. ***qu'on envisage de créer une organisation intégrée de règlement des plaintes (à l'exclusion de l'Ombudsman) qui s'occuperait de toutes les plaintes officielles;***

b. ***qu'on fixe un objectif de réduction de 30 à 50 p. 100 des ressources actuellement affectées au processus de règlement des griefs une fois que l'arriéré des griefs sera éliminé;***

c. ***qu'on envisage d'intégrer le Comité d'examen des plaintes concernant la Police militaire à la Commission des plaintes du public contre la GRC et***

qu'on se fixe comme objectif de réduire de 30 p. 100 le niveau actuel des ressources qui y sont affectées;

d. que le mandat du Comité de surveillance des changements au sein du MDN ne soit pas renouvelé et que les ressources qu'on prévoyait y consacrer soient réaffectées à des activités d'un niveau plus élevé de priorité

Recommandation 42. Voyages

Le Comité a noté que les dépenses de la Défense au titre des voyages augmentent à un rythme appréciable et il croit que, en plus des contrôles internes qui sont déjà en place, d'autres mesures pourraient être prises pour garder les voyages à un niveau raisonnable. Le Comité estime qu'une utilisation accrue de la technologie pour les réunions et l'instruction et un contrôle judicieux des voyages discrétionnaires pourraient donner lieu à des économies de 24 à 28 millions de dollars.

Le Comité recommande :

a. que le Chef – Service d'examen soit invité à prévoir dans son plan de travail une évaluation des possibilités de réduction des voyages discrétionnaires;

b. qu'on poursuive activement les initiatives en matière d'apprentissage électronique et de téléapprentissage, en vue de réduire les coûts liés à l'instruction, et notamment les frais de voyage;

c. qu'on fasse valoir les avantages de la téléconférence et de la vidéoconférence en tant que solution de rechange viable aux voyages;

d. qu'on se fixe comme objectif de réduire de 15 p. 100 les coûts au titre des voyages autorisés sur place et des voyages internationaux.

Recommandation 43. Services de la solde

Le Comité recommande que le Ministère continue de rationaliser le système de solde et d'étudier des options d'impartition du système de solde de la Force totale. Dans le cadre de ces efforts, le Ministère devrait aussi :

a. maintenir le financement de l'Approvisionnement national à son niveau actuel en vue de mettre le Système de solde révisé de la Réserve sur l'intranet de la Défense;

b. intégrer le Système central de calcul de la solde de la Force régulière et le Système de la solde révisé de la Réserve pour créer le système de la solde de la force totale;

c. assurer sans retard la distribution électronique des fiches de paie et des feuillets T4.

Recommandation 44. Ressources humaines militaires

Souscrivant aux recommandations de l'étude que Catano, Jackson et le Brigadier-général (retraité) MacNamara ont terminée en 2000 (et dont le rapport est paru sous le titre de* Effective Human Resource Management in the Canadian Forces), *le Comité recommande :

a. que les recommandations de l'examen de référence du SMA(RH-Mil) relatives aux économies et aux gains d'efficience soient toutes mises en œuvre;

b. que, dans toute la mesure du possible, le SMA(RH-Mil) tire profit des recommandations formulées dans le présent rapport à l'intention du SMA(RH-Civ), notamment en ce qui concerne l'application de solutions électroniques pour remplacer les processus fondés sur le papier;

c. que, dans la pratique, le Ministère envisage de procéder à un examen de suivi de l'organisation du SMA(RH-Mil) au début des révisions cycliques des dépenses.

Recommandation 45. Gestion des biens immobiliers

Le Comité croit que d'importantes économies sont à faire dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. La Défense devrait se livrer à une analyse détaillée de la prestation de services dans ce domaine. Il y aurait lieu surtout d'établir les meilleures façons pour le Ministère d'avoir accès aux ressources et aux capacités du secteur privé et de tirer parti des partenariats existants.

Vu la nature décentralisée de la gestion des biens immobiliers à la Défense, cette recommandation se prête à une analyse/mise en œuvre dans les régions. Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) devrait continuer à travailler avec ses homologues pour trouver des solutions individuelles qui seraient adaptées aux emplacements, aux installations et aux biens immobiliers nécessaires aux opérations.

Recommandation 46. Rationalisation et aliénation des biens immobiliers

Le Comité a noté que les organisations de niveau 1 avaient tout intérêt à se fixer des objectifs ambitieux en matière de rationalisation des biens immobiliers. Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) devrait continuer à collaborer avec les gestionnaires de niveau 1 qui sont responsables de biens immobiliers, afin de disposer des biens excédentaires. Il conviendrait d'élaborer un plan d'aliénation officiel des biens immobiliers stratégiques du Ministère et d'y inclure une estimation des revenus découlant de ces arrangements, en se fondant sur les objectifs susmentionnés. Les projets d'investissement de ces revenus devraient figurer dans le Plan d'investissement – Capacités stratégiques annuel.

Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) et le Ministère devraient également poursuivre activement le peaufinage de l'option du transfert anticipé en consultant les gestionnaires de niveau 1 compétents et les autres ministères concernés et en choisissant un emplacement pilote parmi ceux dont on doit disposer.

Recommandation 47. Partage d'installations

Le Ministère devrait chercher activement les occasions de partage et d'utilisation à des fins multiples de ses installations actuelles ou futures avec des partenaires choisis, les autres ministères notamment. Ces démarches devraient être entreprises avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Recommandation 48. Centre des ressources de l'efficacité énergétique

La Défense, sous la direction du Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), devrait chercher à exploiter les gains d'efficience énergétique et à améliorer la gestion des services publics. Dans le contexte actuel de la déréglementation des services publics, le SMA(IE) devrait jouer un rôle plus actif en aidant les gestionnaires de niveau 1 à saisir de telles occasions dans les différentes régions. Ces recherches seraient facilitées si un centre de ressources était créé pour développer le savoir-faire en matière d'efficacité énergétique ainsi que pour renseigner et aider les gestionnaires chargés de la gestion des services publics.

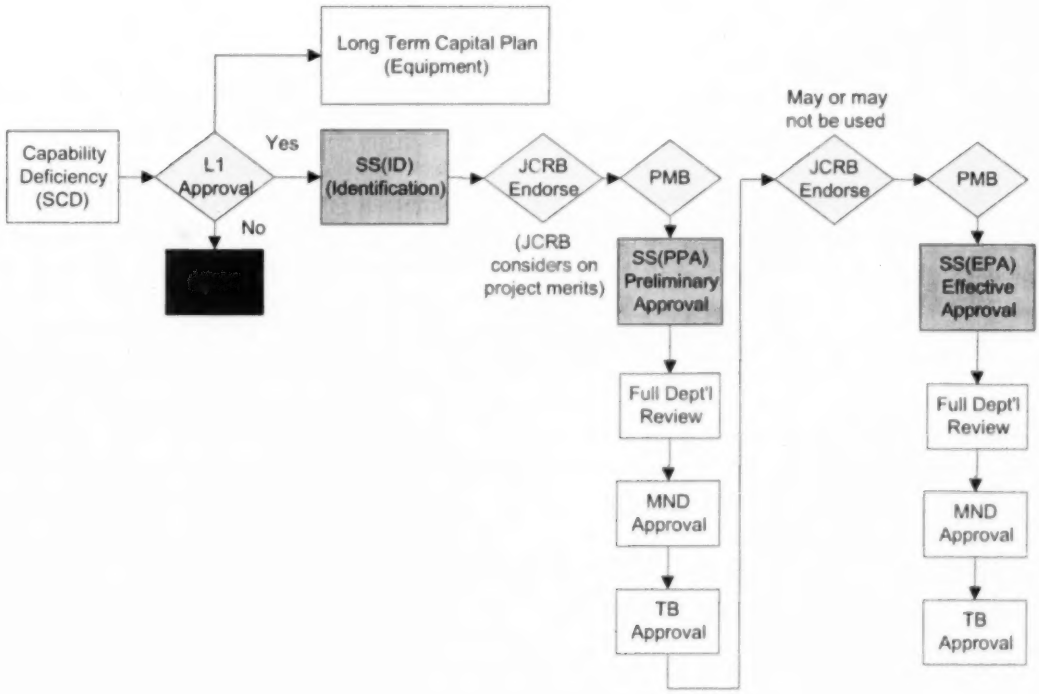
Recommandation 49. Créer des cellules d'efficacité administrative

Le Comité recommande que le processus visant à tirer parti des suggestions de l'effectif pour accroître l'efficacité administrative se poursuive dans l'ensemble de la Défense, tant à l'échelle locale qu'aux QG supérieurs, de sorte à reconnaître que la transformation est un processus continu. Chaque organisation doit constamment examiner ses façons de faire. Une possibilité serait de créer des cellules d'efficacité administrative dans les unités, bases et escadres et dans l'ensemble du Ministère. Les résultats seraient immédiatement visibles à l'égard des questions locales, et la chaîne de commandement pourrait être mise au courant de chaque recommandation formulée par son personnel. Quant aux suggestions entraînant des changements aux politiques nationales, la chaîne de commandement pourrait fort probablement les transmettre au personnel de niveau 1 compétent ou aux autorités supérieures du Ministère pour suite à donner.

Annexe A/Appendice 1 – Processus d'approbation des projets d'immobilisations

Le Comité a noté que le processus d'approbation des projets d'immobilisations est souvent lent, exigeant sur le plan des ressources et caractérisé par une approche universelle. Il propose, comme solution de rechange possible, un processus d'approbation révisé, qui permettrait de s'attaquer aux inefficacités de la procédure actuelle.

Le schéma suivant illustre en gros le processus actuel d'approbation des projets d'immobilisations :



Long Term Capital Plan (Equipment) : Plan d'investissement à long terme (Équipement)

Capability Deficiency (SCD) : Énoncé d'insuffisance en capacités (EIC)

L1 Approval : Approbation au niveau 1

No : Non

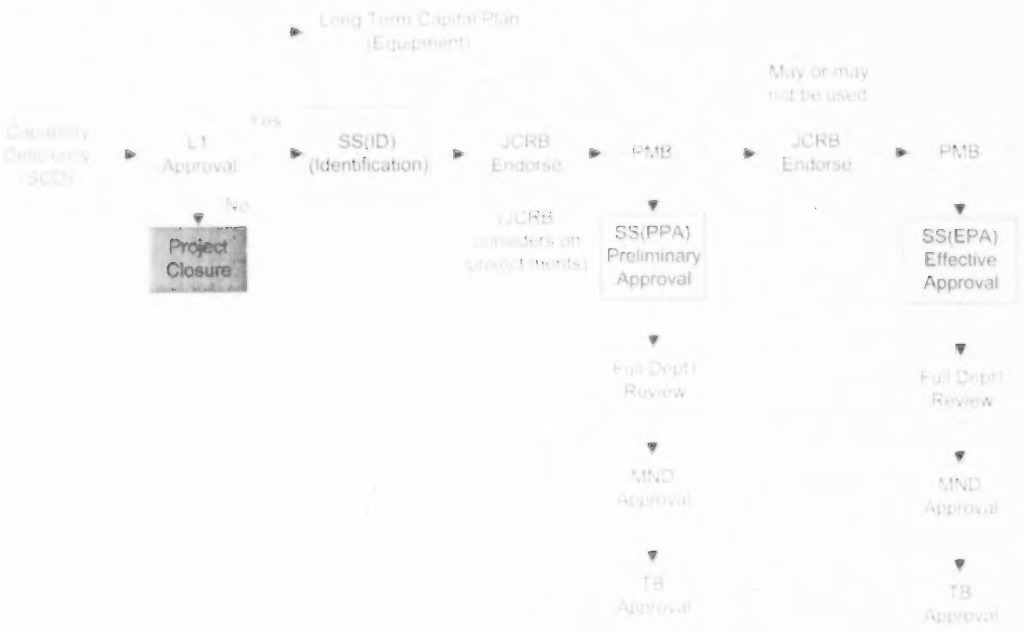
Project Closure : Clôture du projet

Yes : Oui

Annexe A/Appendice 1 – Processus d'approbation des projets d'immobilisations

Le Comité a noté que le processus d'approbation des projets d'immobilisations est souvent lent, exigeant sur le plan des ressources et caractérisé par une approche universelle. Il propose, comme solution de rechange possible, un processus d'approbation revisé, qui permettrait de s'attaquer aux inefficacités de la procédure actuelle.

Le schéma suivant illustre en gros le processus actuel d'approbation des projets d'immobilisations :



Long Term Capital Plan (Equipment) – Plan d'investissement à long terme (Équipement)

Capability Deficiency (SCD) – Énoncé d'insuffisance en capacités (EIC)

L1 Approval – Approbation au niveau 1

No – Non

Project Closure – Clôture du projet

Yes – Oui

SS(ID) (Identification) : FS(ID) (Identification)

JCRB Endorse : Approbation du CCIR

(JCRB considers on project merits) : (Le CCIR évalue le bien-fondé du projet)

PMB : CGP

SS(PPA) Preliminary Approval : Approbation préliminaire (FS(APP))

Full Dept'l Review : Révision ministérielle complète

MND Approval : Approbation du ministre de la DN

TB Approval : Approbation du CT

May or may not be used : Peut servir ou non

JCRB Endorse : Approbation du CCIR

PMB : CGP

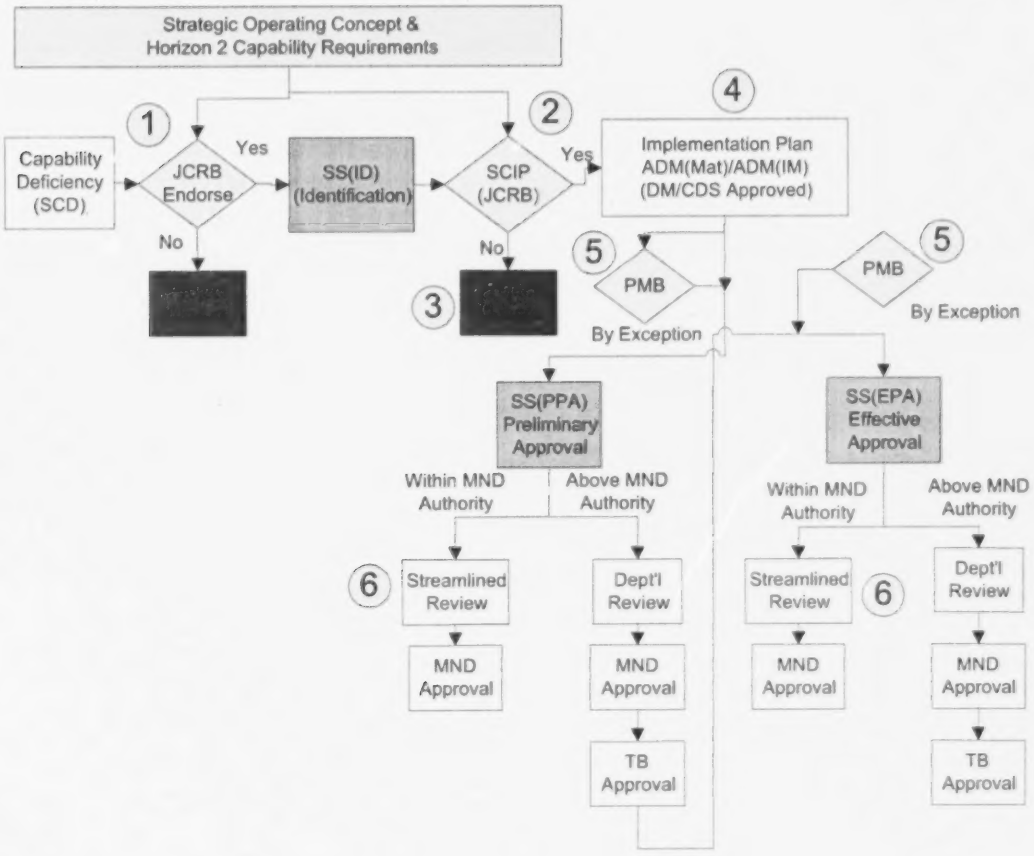
SS(EPA) Effective Approval : Approbation définitive du projet (ADP)

Full Dept'l Review : Révision ministérielle complète

MND Approval : Approbation du ministre de la DN

TB Approval : Approbation du CT

Le schéma donné ci-après illustre un processus d'approbation possible. Celui-ci a le mérite d'améliorer le modèle actuel en simplifiant le processus de révision et en proposant une approche différenciée.



Strategic Operating Concept & Horizon 2 Capability Requirements : Concept d'action stratégique et besoins en matière de capacités pour le deuxième horizon

1

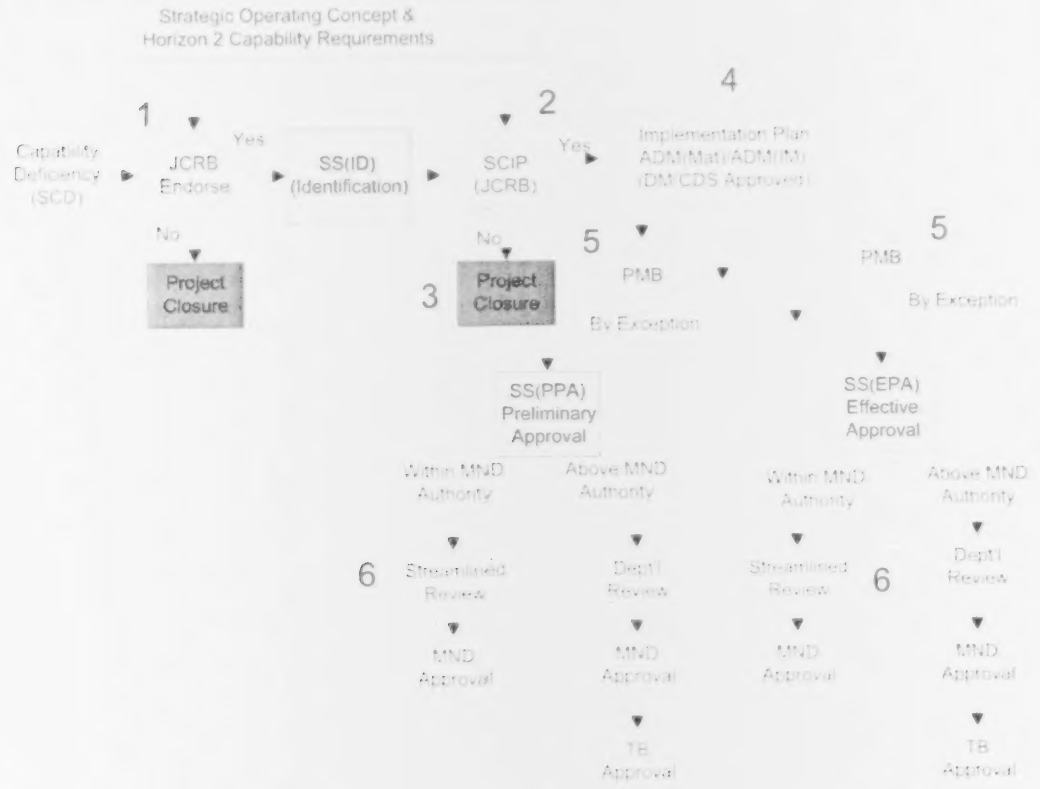
Capability Deficiency (SCD) : Énoncé d'insuffisance en capacités (EIC)

JCRB Endorse : Approbation du CCIR

No : Non

Project Closure : Clôture du projet

Le schéma donné ci-après illustre un processus d'approbation possible. Celui-ci a le mérite d'améliorer le modèle actuel en simplifiant le processus de révision et en proposant une approche différenciée.



Strategic Operating Concept & Horizon 2 Capability Requirements : Concept d'action stratégique et besoins en matière de capacités pour le deuxième horizon

1

Capability Deficiency (SCD) : Énoncé d'insuffisance en capacités (EIC)

JCRB Endorse : Approbation du CCIR

No : Non

Project Closure : Clôture du projet

Yes : Oui

SS(ID) (Identification) : FS(ID) (Identification)

2

SCIP (JCRB) : PICS (CCIR)

3

No : Non

Project Closure : Clôture du projet

4

Yes : Oui

Implementation Plan ADM(Mat)/ADM(IM) (DM/CDS Approved) : Plan de mise en œuvre – SMA(Mat)/SMA(GI) (Approbation du SM/CEMD)

5

PMB : CGP

By Exception : par exceptions

SS(PPA) Preliminary Approval : Approbation préliminaire (FS(APP))

6

Within MDN Authority : rentre dans les attributions du ministre de la DN

Streamlined Review : Examen simplifié

MND Approval : Approbation du ministre de la DN

Above MDN Authority : sort des attributions du ministre de la DN

Dept'l Review : Révision ministérielle

MND Approval : Approbation du ministre de la DN

TB Approval : Approbation du CT

5

PMB : CGP

By Exception : par exceptions

6

SS(EPA) Effective Approval : Approbation définitive du projet (ADP)

Within MDN Authority : rentre dans les attributions du ministre de la DN

Streamlined Review : Examen simplifié

MND Approval : Approbation du ministre de la DN

Above MDN Authority : sort des attributions du ministre de la DN

Dept'l Review : Révision ministérielle

MND Approval : Approbation du ministre de la DN

TB Approval : Approbation du CT

Notes explicatives :

(1) Il faudrait que le Comité des capacités interarmées requises (CCIR) approuve l'Énoncé d'insuffisance en capacités (EIC) avant de solliciter d'autres autorisations. Cette étape permettrait de fusionner les EIC et les projets semblables émanant des armées et des différents domaines fonctionnels. Ce serait l'occasion de fixer dès le départ les priorités ministérielles et d'intégrer les EIC et les projets semblables.

Il faudrait prescrire des délais (délais suggérés : de un à deux ans, tout au plus), depuis le moment où on décèle une insuffisance en capacités jusqu'à celui où il faut penser

à inclure le projet qui en découle dans le Plan d'investissement – Capacités stratégiques (PICS). Dans le cas d'achats très complexes, il pourrait être nécessaire de prolonger les délais, mais dans toutes les autres circonstances, il devrait être possible, en un ou deux ans, d'élaborer l'Énoncé des besoins, d'entamer le processus d'analyse des options et d'obtenir une estimation indicative des coûts. La révision annuelle du Plan permettrait de bonifier les premiers travaux. La rationalisation des processus à cette étape ne devrait pas empêcher, cependant, de proposer une solution à l'écart des capacités dans le cadre du projet à l'étude.

(2) Tous les ans, le CCIR devrait approuver un PICS (et tout ce qu'il implique, à savoir l'équipement, les infrastructures, la gestion de l'information, les ressources humaines ainsi que la recherche et le développement) qui soit réalisable et à prix abordable. À ce stade, il serait encore possible de contrôler les dépenses qui crèvent le plafond des fonds alloués (et d'éviter ainsi les dépassements de programme).

(3) Les projets soumis à l'examen du CCIR qui ne seraient pas autorisés à figurer dans la version mise à jour du Plan annuel (suivant les priorités, la disponibilité des ressources, etc.) prendraient fin, à moins que le CCIR n'autorise leur prolongation.

Les chefs de projet devraient en principe passer par les Comités supérieurs de révision (CSR) pour que les projets fassent l'objet d'un examen plus rigoureux que celui auquel certains projets sont soumis à l'heure actuelle. Il faudrait probablement que les réunions des différents CSR rassemblent les cadres supérieurs du Ministère et les responsables habilités à formuler de sérieuses recommandations et à donner des conseils judicieux. Les membres de ces CSR seraient obligés d'avoir une vision plus large et plus « programmatique » des enjeux essentiels.

Les responsables de projet devraient non seulement expliquer les raisons pour lesquelles les solutions standards (du monde militaire, du commerce ou de l'administration publique) *ne sont pas* retenues, mais encore justifier et chiffrer les coûts différentiels liés à toute adaptation supplémentaire sur mesure.

Les plans de mise en œuvre des projets, les évaluations des risques et les estimations concernant le soutien en service devraient être élaborés et tenus à jour. Pour ce faire, le Ministère devrait se servir de la base de données des initiatives pour les capacités comme système officiel d'enregistrement des dossiers auquel les hauts dirigeants pourraient accéder afin d'examiner toutes les données. Cette démarche améliorerait la gestion par étapes et faciliterait le repérage de la fin éventuelle des projets.

Le PICS serait mis à jour tous les ans et utilisé comme le plan de campagne nécessaire à l'atteinte des capacités requises, telles qu'elles sont recensées dans le concept d'action stratégique des FC et les documents connexes. Il a déjà été signalé que le Plan évoluerait au fur et à mesure que les éléments qui le composent arriveraient à maturité.

④ Tous les ans, dans le cadre de la répartition des ressources, le Sous-ministre adjoint (Matériels) et le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) seraient tenus de présenter un plan cumulatif de mise en œuvre de deux ans qui préciserait, pour chacun des projets, toutes les dépenses prévues pendant cette période. Ce plan serait conforme au PICS et à la planification des allocations des projets d'immobilisations (les allocations « théoriques »). Pour que la planification soit efficace, il faudrait que les allocations théoriques correspondent aux niveaux de financement attendus. Ce plan devrait également être réalisable au regard des effectifs et des ressources disponibles et être intégré aux objectifs de rendement des cadres supérieurs.

⑤ Le Sous-ministre adjoint (Matériels) et le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) devraient être chargés de l'exécution du plan de mise en œuvre, et l'approbation de certains projets par le Conseil de gestion du programme (CGP) ne devrait être requise que dans des cas exceptionnels (par exemple, s'il y a un dépassement des coûts ou des changements importants dans la répartition des fonds, etc.) et ce seulement après un examen du CSR. Au besoin, et suivant l'approche de « gestion par exceptions » proposée qui doit être adoptée par le CGP, il faudrait demander l'approbation de tels changements sur une base trimestrielle.

⑥ Quant aux projets entrant dans les attributions du Ministre, l'examen ministériel mené actuellement ne nécessiterait que les signatures du parrain (à titre de responsable), du Sous-ministre adjoint (Matériels) ou du Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (s'il n'est pas le parrain), du Vice-chef d'état-major de la Défense (pour assurer la conformité avec les besoins en capacités), du Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (à titre d'agent financier principal) et du Sous-ministre.

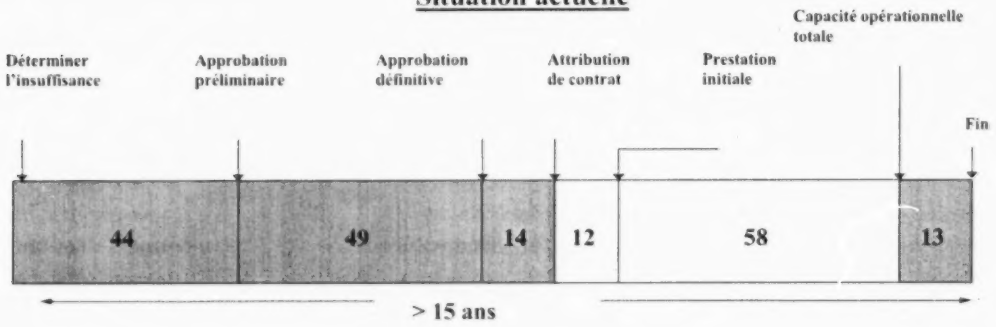
L'examen mené par la Direction de l'élaboration des politiques de gestion ne serait requis que pour les projets nécessitant l'approbation du Conseil du Trésor et il serait simplifié de façon à réduire les délais actuels.

Pour accroître la transparence relative aux délais d'exécution du travail, le CGP devrait être informé tous les trois mois de la situation de chaque dossier nécessitant une approbation (approbation préliminaire de projet, approbation définitive de projet), et le temps consacré à chacune de ces étapes devrait être noté.

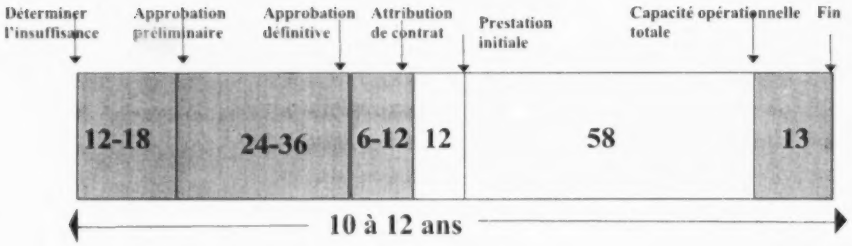
Délais.

Les diagrammes suivants présentent les délais moyens actuels, en nombre de mois, tirés du *Rapport sur le rendement des acquisitions d'immobilisations* de 2002-2003 du Ministère, et les délais prévus suivant la solution proposée (la couleur verte illustre les mesures prises pas le MDN, la couleur jaune les mesures prises par TPSGC et la couleur bleue les secteurs dans lesquels ces deux ministères sont fortement engagés) :

Situation actuelle



Proposition



Il est prévu que l'adoption de cette proposition offrira les avantages suivants :

a. L'adoption d'une entente approuvée au niveau ministériel en ce qui a trait à des besoins de capacités particuliers fournira une orientation de type « descendant » permettant de régler et de diriger le processus. Plutôt que de proposer des solutions à des besoins déterminés classés par ordre de priorité, l'approche « ascendante » actuelle repose souvent sur une orientation stratégique insuffisante, et des projets peuvent ainsi être approuvés sans entrer nécessairement dans les priorités ministérielles.

b. Le fait que le CCIR participe dès le début à l'approbation des Énoncés d'insuffisance en capacités et à l'élaboration du PICS aura probablement pour effet d'accroître la collaboration entre les trois armées en corrigeant des insuffisances semblables et de clore des projets non approuvés, ce qui permettra de concentrer les ressources sur des activités hautement prioritaires. Cette participation précoce du Conseil permettra également de réduire les problèmes actuels de planification cloisonnée résultant d'intérêts fondés sur des considérations d'armée (Marine, Armée de terre, Force aérienne) ou sur des aspects fonctionnels.

c. Les délais assignés à la détermination des besoins devraient réduire considérablement la période de 44 mois qui est actuellement nécessaire pour cela. Sous réserve de circonstances exceptionnelles acceptées par le CCIR, ce travail pourrait vraisemblablement être accompli dans un délai de 12 à 24 mois. Cela supposerait également une plus grande focalisation sur l'insuffisance en capacités et une diminution des efforts au début du processus visant à concevoir la solution idéale.

d. Dans les cas où il existe une analyse de rentabilité, le fait d'utiliser davantage de solutions militaires/commerciales/gouvernementales standards et d'éliminer une personnalisation inutile aura pour effet de réduire le temps et les ressources nécessaires au processus d'approbation, le temps requis pour se procurer des biens d'équipement ainsi que les coûts initiaux, voire ultérieurs. La diminution des coûts ultérieurs sera probablement particulièrement importante dans les cas où il faudra probablement plus tard modifier le bien acquis ou prolonger sa durée de vie. Cette volonté accrue d'envisager des solutions standards est liée à la fois à un changement de culture qui s'éloigne du paradigme de la solution à « 100 pour cent » et à un plus grand désir de participer dès le début au processus d'identification des capacités avec le secteur privé et les alliés. Dans un certain nombre de cas, le Ministère a déjà montré qu'il a toute compétence pour apporter ces changements.

e. Tout au long de l'élaboration et de l'exécution d'un plan de mise en œuvre de deux ans, le Sous-ministre adjoint (Matériels) sera largement capable d'éliminer la nécessité actuelle d'obtenir l'approbation du CGP pour tous les projets, en ne présentant que ceux qui dévient du plan approuvé. Ce plan fournit aussi la base relative à la mesure du rendement et à une responsabilité accrue pour ce qui est du Sous-ministre adjoint (Matériels).

f. Le CGP se concentrerait alors sur la gestion par exceptions, ce qui lui permettrait de se réunir moins fréquemment (réduisant ainsi la participation des cadres supérieurs aux réunions) et de façon plus articulée.

g. La simplification des processus d'approbation interne, particulièrement pour les projets approuvés par le Ministre, réduirait les délais actuels qui sont inutiles. L'information au sujet de l'état d'approbation des projets offrirait une transparence sur le plan des délais, permettant ainsi aux cadres supérieurs de prendre des mesures correctives. Il est prévu que le travail d'état-major lié aux documents, qui prend actuellement plusieurs mois, pourrait être réduit à moins d'un mois.

Annexe B : Responsables interrogés par le Comité

Le Comité a consulté les personnes nommées ci-dessous (individuellement ou en groupe).

L'honorable John McCallum, ministre de la Défense nationale
L'honorable Ralph Goodale, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Défense nationale

Général R.R. Henault, Chef d'état-major de la Défense
M^me^ M. Bloodworth, Sous-ministre
M^me^ M. Purdy, Sous-ministre déléguée
M^e^ A. Marin, Ombudsman des FC
M^me^ L. Cobetto, présidente de la Commission d'examen des plaintes concernant la Police militaire
Lieutenant-général G. MacDonald, Vice-chef d'état-major de la Défense
Vice-amiral G.R. Maddison, Sous-chef d'état-major de la Défense
Vice-amiral R. Buck, Chef d'état-major des Forces maritimes
Lieutenant-général M.K. Jeffery, Chef d'état-major de l'Armée de terre
Lieutenant-général L.C. Campbell, Chef d'état-major de la Force aérienne
Lieutenant-général C. Couture, Sous-ministre adjoint (RH – Militaires)
M. H.C. Dickson, Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
M^me^ S. Siegel, Sous-ministre adjointe (RH – Civils)
M. R.M. Emond, Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) [SMA(Fin SM)]
M. G. Rioux, Sous-ministre adjoint (Affaires publiques)
M^me^ K. Ellis, Sous-ministre adjointe (Infrastructure et environnement)
Major-général K. Penney, (ancien) Chef – Service d'examen (CS Ex)
M. K. Calder, Sous-ministre adjoint (Politiques)
M. A. Williams, Sous-ministre adjoint (Matériels)
Major-général D.L. Dempster, Directeur général – Planification stratégique
Major-général T.M. Hearn, SMA(Fin SM) suppléant
M. J. Van Adel, Directeur général – Services d'examen (et actuel CS Ex)
Contre-amiral F.W. Gibson, Chef d'état-major (Groupe de gestion de l'information)
M. K. Ready, Chef d'état-major – Groupe des matériels
M^me^ C. Jolicoeur, Chef d'état-major – Groupe des ressources humaines (RH) civiles
M. R. Sullivan, Groupe des RH civiles, chef de l'Équipe de mise en œuvre de la Loi sur la modernisation au MDN
M^me^ F. Miron, Directrice générale – Stratégies et programmes d'emploi des civils
M^me^ C. Read, Directrice générale – Services régionaux des ressources humaines civiles
Brigadier-général S.M. Irwin, Directeur général – Génie militaire
M. R. Westland, Directeur général – Politiques et planification immobilières
M^me^ J. Hallée, Directrice adjointe – Accès à l'information et protection des renseignements personnels

Major-général A.B. Leslie – ancien commandant du Secteur du Centre de la Force terrestre
Colonel G. Thibault, commandant de la BFC Kingston
M. D. Carlisle, Adjoint spécial – Approvisionnement, cabinet du Ministre
Comité de consultation syndical-patronal du MDN

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

M^me^ J. Cochrane,	ex-Sous-ministre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M. D. Marshall,	Sous-ministre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M. D. Ross,	Sous-ministre adjoint associé, Direction générale des opérations, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M. T. Williston,	Directeur général, Services de TPSGC pour le MDN, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M^me^ A. Nicholls,	Directrice par intérim, Opérations immobilières, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M. A. Carboni,	Directeur, Direction des systèmes de sécurité et d'information, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M. M. Burns,	Conseiller principal, cabinet du Ministre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Autres ministères/organismes

M. J. Judd,	Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général du Canada
M^me^ J. Cochran,	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Direction de la politique sur les acquisitions et de la gestion des projets
M. R. Raphael,	Directeur exécutif, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
M^me^ S. Fraser,	Vérificatrice générale du Canada
M. H. McRoberts,	Vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada
M. P. Kasurak,	Directeur principal – Solliciteur général, Bureau du vérificateur général du Canada
M^me^ W. Loschiuk,	Directrice principale – Défense, Bureau du vérificateur général du Canada

Lieutenant-général (retraité) P. O'Donnell, Président, Association de l'industrie de la défense du Canada
M. P. Lagueux, Vice-président – Politique, Association de l'industrie de la défense du Canada

Brigadier-général Peter Cameron – Coprésident, Réserves 2000

Dans le cadre des recherches préalables à l'élaboration du présent rapport, les membres du Secrétariat du Comité ont également consulté certains employés des responsables énumérés ci-dessus.

Annexe C : Rapports et documents examinés par le Comité

La présente annexe renferme une bibliographie sommaire des rapports et des études de première importance que les membres du Comité et du Secrétariat ont consultés pour effectuer leur analyse.

La bibliographie comporte les quatre parties suivantes :

- Publications officielles et parlementaires;
- Rapports et documents des ministères et organismes;
- Rapports internes de la Défense;
- Études, articles et rapports de recherche de l'extérieur.

Publications officielles et parlementaires

Commission Glassco. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement,* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962-1963.

Gouvernement du Canada. *Projet de loi C-25 – Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la* Loi sur la gestion des finances publiques *et la* Loi sur le Centre canadien de gestion *et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, Ottawa (Canada), 2003.

Gouvernement du Canada. *Le Livre blanc sur la défense de 1994*, Ottawa (Canada), 1994.

Gouvernement du Canada. *Loi sur la défense nationale (S.R. 1985, ch. N-5).*

Parlement du Canada. *Étude sur les acquisitions : rapport du Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants*, Ottawa, 2000.

Publications des ministères et organismes

Chef d'état-major de la Défense. *À l'heure de la transformation : rapport annuel du Chef d'état-major de la Défense de 2002-2003,* Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2003.

Ministère de la Défense nationale. *Rapport sur les plans et les priorités (RPP) 2003-2004*, Ottawa (Canada), 2003.

Ministère de la Défense nationale. *Plan de la Défense en direct*, Ottawa (Canada), 2003.

Ministère de la Défense nationale. *Politique du MDN sur les différents modes de prestation de services*, Ottawa (Canada), 2003.

Ministère de la Défense nationale. *Stratégie des RH – Horizon un 2003-2005 : relever les défis futurs en matière de personnel civil*, Ottawa (Canada), 2002.

Ministère de la Défense nationale. *Rapport sur le rendement du ministère de la Défense nationale 2001-2002*, Ottawa (Canada), 2002.

Ministère de la Défense nationale. *Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire : rapport annuel 2002 – Le changement... un défi à relever,* Ottawa (Canada), 2002.

Ministère de la Défense nationale. *Manuel du Système de gestion de la Défense*, Ottawa (Canada), 2002.

Ministère de la Défense nationale. *Stratégie de gestion de l'information de la Défense*, Ottawa (Canada), 2000.

Ministère de la Défense nationale.*Façonner l'av enir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*,Ottawa (Canada), 1999.

Ministère de la Défense nationale. *Organisation et reddition de comptes : guide à l'intention des membres des Forces canadiennes et des employés du ministère de la Défense nationale*, 2e éd., Ottawa (Canada), septembre 1999.

Ombudsman des Forces canadiennes. *À traitement équitable, changement favorable : rapport annuel 2002-2003,* Bureau de l'Ombudsman, Ottawa, 2003.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur les différents modes de prestation de services,* Ottawa, avril 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur les marchés,* Ottawa, 2003.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada,* mars 2000.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *Guide de la politique des approvisionnements.*

Rapports et documents internes de la Défense

Catano, Jackson et MacNamara. *Effective Human Resource Management in the Canadian Forces*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2000.

Chef d'état-major de la Défense et Sous-ministre. « Orientations futures en matière de gestion de l'information au sein du MDN et des FC », Forum sur la GI, Ottawa (Canada), 8 mai 2002.

Chef – Service d'examen. *Examen des paiements tenant lieu d'impôts*,Mini stère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), mars 2002.

Chef – Services d'examen. *Vérification des contrats de services professionnels et techniques*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), novembre 2001.

Chef – Service d'examen. *Examen du Programme pilote de relocalisation intégrée*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), novembre 2001.

Chef – Service d'examen. *QGDN 99 : examen de la restructuration et de la réingénierie*, vol. 1 – *Aperçu*,Minis tère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2001.

Chef – Service d'examen. *Réparation et révision – Enquête du DGV sur les stocks du MDN détenus par des entrepreneurs et Sommaire des pratiques de gestion des stocks dans l'industrie, 7053-17-5 (DGV)*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 1996.

Chef – Service d'examen. *Gestion des travaux de réparation et de révision effectués sous contrat pour les FC, 7053-17 (DGV)*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), décembre 1995.

KMPG Consulting. *Department of National Defence: Human Resources Management Capacity Check Assessment - Final Report*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), juillet 2001.

Sous-ministre adjoint (Matériels). *Rapport sur le rendement d'acquisition d'immobilisations – 2002*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2002.

Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires). *Stratégie en matière de ressources humaines militaires 2020*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2002.

Vice-chef d'état-major de la Défense. *Base de données des initiatives pour les capacités*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2003. Sur le réseau d'information de la Défense.

Vice-chef d'état-major de la Défense. *Planification stratégique des capacités des Forces canadiennes*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2002.

Vice-chef d'état-major de la Défense. *Mutabilis in Mobili : orientation et gestion des changements au MDN et dans les FC*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), 2002.

Vice-chef d'état-major de la Défense. *Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle (ERGCC) : rapport rétrospectif*, Ministère de la Défense nationale, Ottawa (Canada), juin 1997.

Études, articles et rapports de recherche de l'extérieur

Belcourt, Monica. « Making Government the Best Place to Work »,*Nouve lles directions*, n° 8 (2002), Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

Bland, Douglas L. « Report of the Management Review Group », *Canada's National Defence, Volume II: Defence Organization*, Kingston, School of Policy Studies, Université Queen's, 1998.

Cowan, Farquhar et MacBride-King. *Construire aujourd'hui la fonction publique de demain : recruter et maintenir les effectifs, enjeux et solutions*, Le Conference Board du Canada, Canada, 2002.

Kasurak, Peter. *Legislative Audit for National Defence: 'The Canadian Experience"*, Kingston, School of Policy Studies, Université Queen's, 2003.

MacDonald et MacDonald. « Knowledge Management: Measuring Success at the Strategic Level », *Canadian Government Executive*, n° 3 (2003).

Annexe D : Rapport sur les suggestions reçues par le Comité

Pour encourager les membres des FC et les employés du MDN à formuler des suggestions, le secrétariat du Comité consultatif du Ministre a créé un site intranet accessible via le portail national du Réseau d'information de la Défense. Une adresse électronique a aussi été créée pour permettre au personnel de transmettre ses suggestions directement au secrétariat du Comité. Le 9 avril 2003, un article a été publié dans *La Feuille d'érable* pour solliciter des suggestions et, le 15 avril 2003, un message général (CANFORGEN 057/03 CDS 043) a été diffusé pour informer les employés du MDN et les membres des FC des lignes directrices régissant la présentation des suggestions jusqu'au 23 mai 2003. Le Comité a par la suite reporté l'échéance de présentation des suggestions au 13 juin 2003.

Processus pour assurer le suivi des suggestions individuelles

Le coordonnateur de la boîte à suggestions a consigné toutes les suggestions reçues et en a assuré le suivi sur un tableur de base de données. Au nom du Comité, une première réponse a été envoyée à chaque auteur pour le remercier de sa participation.

Après leur évaluation initiale, les suggestions ont été envoyées à un membre du secrétariat pour faire l'objet d'une analyse complémentaire. Si une suggestion s'inscrivait dans le mandat du Comité mais exigeait un examen plus poussé, elle était transmise au personnel de niveau 1 compétent aux fins d'évaluation. Si une suggestion n'entrait pas dans le cadre du mandat du Comité, elle était envoyée soit au personnel de niveau 1 compétent, soit au Partage des pratiques de gestion novatrices (PPGN)/Groupe de travail sur l'amélioration continue (GTAC), par l'entremise du Directeur général – Changements stratégiques (DGCS), pour complément d'analyse. Le PPGN et le GTAC ont joué un rôle clé dans l'évaluation des suggestions transmises au nom du Comité.

Les recommandations formulées par des Canadiens intéressés de l'extérieur de la Défense ont été portées à l'attention du cabinet du Ministre.

Résumé des suggestions reçues

En tout, 89 suggestions ont été présentées au Comité. On a jugé que cinq d'entre elles ne relevaient pas du mandat du Comité, car elles se rapportaient à la structure des forces ou aux capacités militaires; elles ont donc été soumises à l'examen du personnel de niveau 1 compétent. On a estimé que six suggestions pouvaient faire l'objet d'un examen immédiat dans l'ensemble du QGDN; elles ont donc été transmises au PPGN/CTAC pour complément d'analyse. Trois autres suggestions ont été jugées propices à une étude à plus long terme et envoyées à l'autorité ministérielle compétente.

Le secrétariat du Comité a examiné le reste des suggestions de façon plus détaillée. Cet examen a souvent comporté des recherches et des analyses menées de concert avec le personnel de niveau 1. Toutes ces suggestions ont aidé à former la perspective du Comité à l'égard des domaines où l'efficacité pourrait être accrue.

Thèmes dégagés des suggestions

Conformément aux domaines étudiés par le Comité, les suggestions qui ont été examinées en détail pouvaient aussi être groupées sous six thèmes dominants, résumés dans le tableau suivant :

Principaux thèmes dégagés des suggestions	
Gouvernance	Réduction des effectifs et du niveau de prise de décision
Approvisionnement	Création de nouveaux programmes (acquisition, pratiques exemplaires, etc.)
Gestion de l'information et technologie de l'information	Gestion des logiciels
Infrastructure	Utilisation des locaux à bureaux dans la région de la capitale nationale
Gestion des RH militaires	Solde/demandes de remboursement, rémunération et avantages sociaux, rapports d'évaluation du rendement, griefs, congés, services professionnels, processus administratif
Gestion des RH civiles	Processus d'embauche et primes

Conclusion

En terminant, le Comité tient à exprimer sa gratitude à toutes les personnes qui ont présenté des suggestions. Celles-ci lui ont été très utiles pour remplir son mandat. Il remercie également le personnel du PPGN et du GTAC, tout le personnel de niveau 1 et les divers gestionnaires qui ont été appelés à clarifier certaines questions. Le Comité est d'avis que la Défense devrait continuer à tirer parti des nombreuses bonnes idées de son effectif.

Recommandation 49. Créer des cellules d'efficacité administrative

Le Comité recommande que le processus visant à tirer parti des suggestions de l'effectif pour accroître l'efficacité administrative se poursuive dans l'ensemble de la Défense, tant à l'échelle locale qu'aux QG supérieurs, de sorte à reconnaître que la transformation est un processus continu. Chaque organisation doit constamment examiner ses façons de faire. Une possibilité serait de créer des cellules d'efficacité administrative dans les unités, bases et escadres et dans l'ensemble du Ministère. Les résultats seraient immédiatement visibles à l'égard des questions locales, et la chaîne de commandement pourrait être mise au courant de chaque recommandation formulée par son personnel. Quant aux suggestions entraînant des changements aux politiques nationales, la chaîne de commandement pourrait fort probablement les transmettre au personnel de niveau 1 compétent ou aux autorités supérieures du Ministère pour suite à donner.

Annexe E : Chronologie des principaux événements[1]

Date	*Événement*
30 janvier 2003	Le Ministre annonce la nomination des membres du Comité consultatif sur l'efficacité administrative
12 février	Article de *La Feuille d'érable* intitulé « Formation d'un Comité consultatif sur l'efficacité administrative au MDN »
17 février	Réunion du Comité (Ottawa), réunions avec le Ministre, le Sous-ministre et le Vice-chef d'état-major de la Défense
18 février	Réunion du Comité (Ottawa), réunions avec des représentants du Ministère
4 et 5 mars	Réunion du Comité (Ottawa), réunions avec des représentants du Ministère
6 mars	Directive d'exécution du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre sur le soutien offert au Comité consultatif; nomination d'un secrétariat qui sera chargé de faire des recherches et des analyses ainsi que de fournir des conseils et du soutien
26 mars	Exposé présenté par le Comité lors de la réunion quotidienne de la direction du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes (Ottawa)
8 et 9 avril	Réunion du Comité (Ottawa), réunions avec des représentants du Ministère, le ministre de la Défense nationale et le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada
9 avril	Article de *La Feuille d'érable* intitulé « Le Comité consultatif sur l'efficacité administrative sollicite vos suggestions »
9 avril	Lancement du site intranet du Comité consultatif et ouverture de la « boîte aux lettres » pour les suggestions sur l'efficacité
15 avril	Message général envoyé aux Forces canadiennes pour annoncer les lignes directrices et les procédures régissant la présentation de suggestions au Comité consultatif du Ministre sur l'efficacité

[1] Les membres du Comité ont également tenu plusieurs réunions et consultations avec divers intervenants afin d'approfondir leur analyse et d'élaborer ou de peaufiner leurs recommandations. Cette chronologie ne devrait pas être considérée comme une liste exhaustive des activités du Comité.

	administrative, ainsi que le mécanisme pour l'envoi des suggestions par courriel
15 avril	Réunions du Comité (Ottawa), réunions avec des représentants du Ministère et la vérificatrice générale du Canada
15 mai	Réunions du Comité (Ottawa), réunions avec des représentants du Ministère et de TPSGC
21 mai	Article de *La Feuille d'érable* intitulé « Le Comité sur l'efficacité reporte son échéance »
27 mai	Réunion du Comité (Ottawa), discussions avec le ministre de la Défense nationale et le Sous-ministre pour faire rapport sur l'état des travaux
13 juin	Fermeture de la boîte aux lettres pour les suggestions sur l'efficacité
16 juin	Réunion du Comité (téléconférence)
10 et 11 juillet	Réunions du Comité (Ottawa), réunions avec des représentants du Ministère et consultation avec le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense
2 juillet	Réunion du Comité (téléconférence)
24 juillet	Consultation du Comité avec le sous-ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada
29 juillet	Réunion du Comité (Toronto), réunion avec le Ministre et le Sous-ministre pour présenter le dernier rapport d'étape
12 août	Réunion du Comité (Ottawa)
14 août	Discussion du président du Comité et du Chef d'état-major de la Défense (téléconférence) sur le rapport final
21 août 2003	Présentation du rapport final du Comité au ministre de la Défense nationale

Annexe F : Abréviations d'usage courant

- ADP – Approbation définitive de projet
- AGR – Accord sur la gestion du rendement
- AP – Approvisionnement national
- APP – Approbation préliminaire de projet
- ASM – Acquisition et soutien du matériel
- C4ISR – Commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance
- CCIR – Comité des capacités interarmées requises
- CEMA – Chefs d'état-major des armées, soit :
  - CEMAT – Chef d'état-major de l'Armée de terre
  - CEMFA – Chef d'état-major de la Force aérienne
  - CEMFM – Chef d'état-major des Forces maritimes
- CEMD – Chef d'état-major de la Défense
- CEPPM – Comité d'examen des plaintes concernant la police militaire
- CGD – Comité de gestion de la Défense
- CGP – Conseil de gestion du programme
- CSCM – Comité de surveillance des changements au sein du MDN
- CS Ex – Chef – Service d'examen
- CSR – Comité supérieur de révision
- CT – Conseil du Trésor
- DMPS – Différents modes de prestation de services
- ERGCC – Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle
- ESGI – Examen stratégique de la gestion de l'information
- ETP – Équivalent temps plein
- FC – Forces canadiennes
- F&E – Fonctionnement et entretien
- FSE – Fournisseur de services d'entreprise
- GC – Gestion des connaissances
- GI – Gestion de l'information
- GRH – Gestion des ressources humaines
- MDN – Ministère de la Défense nationale
- Ministre de la DN – Ministre de la Défense nationale
- OTAN – Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- PCLT – Plan des capacités à long terme
- PICS – Plan d'investissement – Capacités stratégiques
- PRE – Planification des ressources de l'entreprise
- QGDN – Quartier général de la Défense nationale
- RCN – Région de la capitale nationale (Ottawa, Gatineau (Hull) et les environs)
- RID – Réseau d'information de la Défense
- RQD – Réunion quotidienne de la direction
- RRFT – Restructuration de la Réserve de la Force terrestre

- SCCS – Système central de calcul de la solde
- SCEMD – Sous-chef d'état-major de la Défense
- SCFC – Système de commandement des Forces canadiennes
- SCFG – Système de comptabilité financière et de gestion
- SGRH – Système de gestion des ressources humaines (Peoplesoft)
- SGTI – Services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique (font partie de TPSGC)
- SM – Sous-ministre
- SMA(AP) – Sous-ministre adjoint (Affaires publiques)
- SMA(Fin SM) – Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
- SMA(GI) – Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
- SMA(IE) – Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
- SMA(Mat) – Sous-ministre adjoint (Matériels)
- SMA(RH-Civ) – Sous-ministre adjoint (Ressources humaines - Civils)
- SMA(RH-Mil) – Sous-ministre adjoint (Ressources humaines - Militaires)
- SMD – Sous-ministre délégué
- SSFC – Services de santé des Forces canadiennes
- SSRR – Système de solde révisé de la Réserve
- TI – Technologie de l'information
- TPSGC – Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- VCEMD – Vice-chef d'état-major de la Défense

Annexe G : Membres du Comité consultatif sur l'efficacité administrative

Le Comité était composé de quatre experts possédant de l'expérience en administration, en gestion et en restructuration dans les secteurs privé et public.

Le président du Comité était M. Harold (Hap) Stephen, président-directeur général de Stonecrest Capital Inc., entreprise indépendante de consultants qui se spécialise dans la restructuration financière, le financement, les fusions et les acquisitions.

Les autres membres du Comité étaient :

- M. Robert Winsor, président-directeur général d'IEC-Holden Inc., l'un des plus vieux fournisseurs d'équipement de transport ferroviaire au Canada;
- le Lieutenant-général (retraité) Fred Sutherland, un ancien vice-chef d'état-major de la Défense et, à l'heure actuelle, un membre du personnel supérieur d'instruction du Collège des Forces canadiennes;
- M. John McLure, associé principal chez Hill and Knowlton Canada Limited, propriétaire de JDM Consulting Inc. et un ancien sous-ministre délégué de la Défense nationale.